

Korruption und Kriminalität im russischen Bankensektor

Pleines, Heiko

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pleines, H. (1998). *Korruption und Kriminalität im russischen Bankensektor*. (Berichte / BIOst, 28-1998). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43586>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DIE Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1998 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Korruption im Bankensektor.....	4
Zum Begriff Korruption	4
Korruption in Rußland	4
Korruptionsnetzwerke der Bankenelite.....	4
Rent-seeking Aktivitäten der Banken	4
Zentralbankkredite und Staatsanleihen	4
Verwaltung von Staatsgeldern	4
Privatisierungsauktionen	4
Kriminalität im Bankensektor	4
Zur Zuverlässigkeit russischer Kriminalitätsstatistiken.....	4
Organisierte Kriminalität in Rußland.....	4
Anlegerbetrug.....	4
Falschmünzerei.....	4
Kapitalflucht.....	4
Geldwäsche	4
Organisierte Kriminalität und Bankensektor	4
Abschließende Betrachtungen.....	4
Summary	4

24. Juni 1998

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist Doktorand am Osteuropa-Institut der FU Berlin.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Heiko Pleines

Korruption und Kriminalität im russischen Bankensektor

Bericht des BIOst Nr. 28/1998

Kurzfassung

Vorbemerkung

Das Thema des vorliegenden Berichts ist der Problembereich von Korruption und Kriminalität im russischen Bankensektor seit dem Ende der Sowjetunion. Nachdem einleitend ein analytischer Rahmen für die Beschäftigung mit Korruption bzw. mit organisierter Kriminalität in Rußland entwickelt worden ist, werden anschließend die Akteure im Bankensektor (Korruptionsnetzwerke und organisierte kriminelle Vereinigungen) sowie ihre Aktivitäten analysiert.

Ergebnisse

1. Korruption ist in Rußland kein neues Phänomen, sondern war bereits ein wesentliches Merkmal der sowjetischen Planwirtschaft. Während das planwirtschaftliche System jedoch durch Korruption flexibler und damit bis zu einem gewissen Grad leistungsfähiger wurde, ist Korruption beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft eindeutig ein Entwicklungshindernis.
2. Die russische Bankenelite besteht zum einen aus den Leitern der ehemals oder weiterhin staatlich kontrollierten Banken, die aus dem System der sowjetischen Staatsbanken hervorgegangen sind, und zum anderen aus den relativ jungen Leitern der neu entstandenen privaten Großbanken.
3. Großbanken und Staat sind gegenseitig aufeinander angewiesen. Für die Großbanken ist der Staat als Kunde, als Emittent von Wertpapieren und als Regulierungs- und Kontrollinstanz von zentraler Bedeutung. Der Staat wiederum braucht die Großbanken zur Finanzierung des Haushaltsdefizits und zur Stabilisierung der Finanzmärkte.
4. Das Ergebnis dieser gegenseitigen Abhängigkeit sind umfassende Korruptionsnetzwerke, die informelle Absprachen treffen und von den Beteiligten auch im persönlichen Interesse instrumentalisiert werden. Die Großbanken haben so immer wieder eine Vorzugsbehandlung durch den Staat erreicht und haben im Gegenzug unter anderem Wahlkämpfe von Politikern finanziert.
5. Die Vorzugsbehandlung einheimischer Großbanken durch den Staat zeigt sich besonders deutlich bei der Vergabe von Zentralbankkrediten und der Ausgabe von Staatsanleihen zu extrem günstigen Bedingungen, aber auch bei der "Autorisierung" zur Verwaltung von Staatsgeldern und bei den Privatisierungsauktionen.

6. Die Autorisierung von Großbanken zur Verwaltung von Staatsgeldern hat in vielen Fällen zu Unterschlagungen geführt und die Auszahlung staatlicher Gelder, zum Beispiel auch von Löhnen und Renten, verzögert. Seit 1997 sind deshalb Maßnahmen zur Abschaffung des Systems der autorisierten Banken getroffen worden, die allmählich Erfolge zu zeitigen scheinen.
7. Durch eine extreme Bevorzugung bestimmter Großbanken in von diesen selbst organisierten Privatisierungsauktionen konnten einige Banken Schlüsselunternehmen der russischen Wirtschaft zu "Schleuderpreisen" übernehmen und haben sich so zu Finanz-Industrie-Gruppen entwickelt.
8. Im Verlaufe des Transformationsprozesses hat die Wirtschaftskriminalität genau wie die Korruption ihren Charakter gewandelt, ohne daß eine Zunahme eindeutig nachzuweisen wäre. Vor allem der Übergang vom Staats- zum Privateigentum hat jedoch zur Folge, daß viele Bürger von Wirtschaftskriminalität jetzt direkter betroffen sind als früher.
9. Während Korruption und Wirtschaftskriminalität als sowjetisches Erbe interpretiert werden können, ist die organisierte Kriminalität erst im Verlaufe des post-sowjetischen Transformationsprozesses deutlich angewachsen.
10. Spätestens seit dem Ende der Hyperinflation sind kleinere Banken fast völlig von der Vorzugsbehandlung durch den Staat ausgeschlossen worden. Da das Privatkundengeschäft in Rußland extrem unterentwickelt ist und private Anleger ebenfalls Großbanken bevorzugen, ist die Zahl der kleinen Banken seit 1995 um etwa ein Drittel zurückgegangen. Eine beachtliche Zahl von Kleinbanken existiert nur aufgrund von kriminellen Aktivitäten, wie Anlegerbetrug oder Falschmünzerei.
11. Eine kleine Gruppe von Banken gehört auch direkt zur organisierten Kriminalität. Sie wird von kriminellen Banden vor allem zur Geldwäsche benutzt. Es wird geschätzt, daß allein die Drogenmafia in Rußland jährlich etwa 35 Mrd. Dollar wäscht.
12. Wenn auch die wenigsten Banken direkt zur organisierten Kriminalität gehören, so haben doch die meisten Banken in der einen oder anderen Form Kontakte mit kriminellen Vereinigungen. Großbanken kooperieren – wissentlich oder unwissentlich – bei Geldwäsche oder Kapitalflucht. Vor allem kleinere Banken werden das Opfer von Schutzgelderpressung. Außerdem benutzen viele Banken bewaffnete Banden zur Eintreibung fälliger Kredite.
13. Die Verbindung von Bankensektor und organisierter Kriminalität zeigt sich am deutlichsten in der Zahl der Auftragsmorde. Von 1992 bis 1997 wurden fast 150 bewaffnete Angriffe auf führende Personen des russischen Bankensektors unternommen. Dabei starben etwa 80 Banker.

Korruption im Bankensektor

Zum Begriff Korruption

Unabhängig von der jeweiligen Gesetzgebung eines Landes wird Korruption allgemein definiert als Mißbrauch öffentlicher Macht und/oder öffentlicher Ressourcen zum persönlichen Vorteil.¹ Diese Definition bedarf jedoch noch einer Konkretisierung. Dabei geht es vor allem um den Begriff des Mißbrauchs. In der engen Interpretation eines behavioristischen Ansatzes beschränkt sich Mißbrauch auf die ungerechtfertigte Bevorzugung durch einen bestochenen Staatsbeamten. Ein wesentlicher Vorteil dieser Interpretation besteht in ihrer guten Operationalisierbarkeit. Bestechungszahlungen sind ein ausreichender Indikator zur Bestimmung des Ausmaßes von Korruption. Diese enge Interpretation des Begriffes "Mißbrauch" kann jedoch nicht alle Aspekte von Korruption erfassen.

Vertreter einer weiteren Interpretation weisen darauf hin, daß Korruption nicht nur den direkten Austausch von Bestechungsgeld und "Gefallen" meint, sondern oft eine Beziehung gegenseitigen Vertrauens beinhaltet. Die Betroffenen wissen, "an wen sie sich wenden können" und sie können sich darauf verlassen, daß ein einmal geleisteter "Gefallen" die Möglichkeit eröffnet, in Zukunft einen "Gegengefallen" zu verlangen. Im Rahmen eines Netzwerkansatzes kann Korruption also nicht nur als Summe einzelner Bestechungsakte sondern als Organisationsprinzip innerhalb einer Gesellschaft analysiert werden. Bei Ländern mit weitverbreiteter Korruption ist dies ein wichtiger Aspekt.²

Die Motivation zur Korruption läßt sich mit Hilfe eines rational-choice Modells erklären. Danach ist Korruption das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Abwägung der jeweiligen Beteiligten. Die Kosten der Korruption werden dabei im wesentlichen bestimmt durch die drohende Strafe für korruptes Verhalten in Kombination mit ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit. Ein weiterer Faktor sind mögliche moralische Bedenken. Der Nutzen von Korruption für die beteiligten Individuen wird maßgeblich bestimmt durch Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit des zu erreichenden Vorteils.³

Wesentliche Faktoren, die die Kosten (das Risiko) und den Nutzen von korruptem Verhalten innerhalb einer Gesellschaft bestimmen sind⁴:

¹ Diese Definition, die u.a. auch von der UNO und der Weltbank verwendet wird, enthält keine moralische Wertung. Sie stellt lediglich fest, daß öffentliche Macht bzw. Ressourcen nicht ihrem vorgesehenen Zweck entsprechend verwendet werden. Ob dies moralisch verwerflich ist oder dem Allgemeinwohl schadet, bleibt im Rahmen der Definition erst einmal offen.

² Einen kurzen Überblick über verschiedene Definitionen von Korruption bietet: Michael Johnston, The search for definitions. The vitality of politics and the issue of corruption, in: International Social Science Journal, Nr. 149 (September 1996), S. 321-335.

³ Eine kurze Einführung mit weiterführenden Literaturhinweisen bietet: Natasha Kogan, Thinking about corruption, in: Transitions, Nr. 3/1998, S. 40-45. Eine Anwendung eines rational-choice Modells auf Wirtschaftskriminalität in Rußland bieten: Michael Alexeev/Clifford Gaddy/Jim Leitzel, Economic crime and Russian reform, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Nr. 4/1995, S. 677-692 (hier: S. 681-685).

⁴ Im folgenden nach: Heiko Pleines, Korruption in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas, Aktuelle Analysen, Nr. 1/1998, S. 3-6.

- Akzeptanz der Korruption innerhalb der Gesellschaft;
- personelle Kontinuitäten, die die Entwicklung dauerhafter korrupter Kontakte erlauben;
- Ermessensspielraum der Staatsbürokratie;
- Eindeutigkeit und Durchsetzbarkeit von Rechtsvorschriften;
- Bereitschaft und Fähigkeit der politischen Führung zur Bekämpfung der Korruption.

Weitverbreitete Korruption hat im Rahmen von Demokratie und Marktwirtschaft eine Reihe negativer Folgen, die sich in fünf Effekten zusammenfassen lassen:

- Behinderung demokratischer Entscheidungsfindung durch Korruption von politischen Entscheidungsträgern.
- Diskreditierung des politischen Systems aufgrund bekanntgewordener Korruptionsfälle.
- Verhinderung von freiem Wettbewerb und Verringerung der Staatseinnahmen durch die enge Verflechtung von Staat und privater Wirtschaft.
- Bereicherung einer kleinen Gruppe von Staatsbediensteten und Managern auf Kosten der Allgemeinheit.
- Förderung der organisierten Kriminalität, die mit Hilfe von Korruption Informationen, Unterstützung und Schutz vor Strafverfolgung erhalten kann.

Die entscheidende gesamtwirtschaftliche Folge von Korruption ist die Verhinderung von freiem Wettbewerb durch die enge Verflechtung von Staat und privater Wirtschaft. Anstatt sich um die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu bemühen, versuchen viele Unternehmen vom Staat direkte oder indirekte Subventionen zu erhalten. Mit Hilfe korrupter Staatsbediensteter sichern sich solche Unternehmen lukrative Staatsaufträge und staatliche Gelder aus Subventions- oder Förderprogrammen. Sie benutzen den Staat auch, um ihre Konkurrenz auszuschalten indem z.B. durch Schutzzölle ausländische Importe verteuert werden oder der Staat direkt oder indirekt durch diskriminierende Vorschriften eine Monopolstellung gewährleistet.

Wenn sich Unternehmen am Verteilungskampf um staatliche Gelder und Privilegien beteiligen, anstatt sich am Markt zu orientieren, wird dies als *rent-seeking* bezeichnet. *Rent-seeking* Aktivitäten können durchaus legal und ohne Korruption stattfinden. Die Landwirtschaft zum Beispiel ist auch in vielen westlichen Industriestaaten auf staatliche Subventionen und Regulierungen angewiesen. In diesen Fällen ist *rent-seeking* aber nur in wenigen, politisch bestimmten, Wirtschaftsbereichen dominant. Im Falle weitverbreiteter Korruption erhalten im Gegensatz dazu Unternehmen aus fast allen Bereichen Möglichkeiten für erfolgreiches *rent-seeking*. Denn die Unternehmen, die staatliche Unterstützung erhalten, werden dann nicht mehr allein durch politische Entscheidungen bestimmt, sondern sie können auch von korrupten Staatsbediensteten willkürlich ausgewählt werden.

In der resultierenden "*rent-seeking society*" existieren für die meisten Unternehmen starke Anreize, sich am Verteilungskampf um staatliche Gelder und Privilegien zu beteiligen, aber nur schwache Anreize zu marktorientiertem Verhalten. Die Steuerfunktion des Marktes wird damit geschwächt. Bessere oder kostengünstiger produzierte Güter sind nicht unbedingt

erfolgreich, da sie von ihrer schlechteren Konkurrenz mit Hilfe des Staates vom Markt verdrängt werden können. Weitverbreitetes *rent-seeking* Verhalten verlangsamt dementsprechend Innovations- und Wachstumsprozesse in einer Volkswirtschaft. Gleichzeitig belastet es den Staat. Öffentliche Aufträge werden nicht an den günstigsten Anbieter vergeben, sondern an den mit den besten Beziehungen. Durch die Subventionierung der Wirtschaft wird das Haushaltsdefizit vergrößert. In der staatlichen Verwaltung machen nicht die besten, sondern die korruptesten Beamten Karriere.

Korruption in Rußland

Der Begriff korrupter Netzwerke ist zentral für ein Verständnis der sowjetischen Gesellschaft. Aufgrund politischer Repressionen und aufgrund des starren planwirtschaftlichen Systems besaß die sowjetische Gesellschaft einen hohen Grad an Inflexibilität. Sie konnte weder auf Unzufriedenheit mit dem politischen System noch auf wirtschaftliche Bedürfnisse mit ausreichenden Anpassungsprozessen reagieren. Eine logische Konsequenz dieser Starrheit war weitverbreitete Korruption durch die die repressive Kontrolle vor allem der Wirtschaft bis zu einem gewissen Grad aufgeweicht werden konnte. Leiter von Staatsbetrieben beispielsweise mußten Korruption benutzen, um Zulieferungen zu erhalten, die sie zur Aufrechterhaltung ihrer eigenen Produktion benötigten. "Es scheint eine zuverlässige Verallgemeinerung zu sein, daß nach sowjetischem Recht alle sowjetischen Manager ipso facto Kriminelle sind."⁵ Das Ergebnis dieser Situation waren umfangreiche informelle Netzwerke zwischen Zuliefer-, Produzenten- und Abnehmerbetrieben sowie den dazugehörigen Branchenministerien.

Es war aber auch das Streben nach persönlichen Vorteilen, das Korruption förderte. In einer Wirtschaft, in der fast alles knapp war, konnte fast jeder Betriebsleiter durch Unterschlagung Profite machen. Dazu benötigte er Kontakte mit anderen Betriebsleitern und mit Staats- und Parteifunktionären, um die unterschlagenen Produkte zu verkaufen und Bestrafung zu vermeiden. Neben einem stetig wachsenden Schwarzmarkt entstanden so auch korrupte Netzwerke zwischen Betriebsleitern und der politischen Führung.

Nach dem Ende der Sowjetunion hat sich die Situation in Rußland grundlegend geändert. Im Verlaufe der Wirtschaftsreformen haben vor allem die Privatisierung und das teilliberalisierte Außenhandelssystem neue Betätigungsfelder für Korruption geschaffen. Aber mit dem Übergang zur Geldwirtschaft hat sich auch der Charakter der Korruption geändert. Während im Sozialismus Macht und Einfluß die entscheidenden Kriterien waren, die in einem zweiten Schritt dann auch persönlichen Reichtum mit sich brachten, ist persönlicher Reichtum nun ein zentraler Wert geworden und eine Karriere im Staats-(oder Partei-)dienst ist zu seiner Realisierung nicht länger erforderlich.⁶

"Wir haben derzeit eine Wirtschaft, die bis zu einem gewissen Grad reguliert wird durch die Rivalität zwischen korporativ-bürokratischen Strukturen (Klans), durch ihren Kampf um Einfluß und durch ihre regulierenden Aktivitäten. Eine der wesentlichen Konsequenzen der neuen Mechanismen zur Allokation von Ressourcen ist die Teilung der Volkswirtschaft in

⁵ David Granick, *The red executive*. New York 1969, S. 43.

⁶ Einen umfassenderen theoretischen Rahmen entwirft: Leslie Holmes, *Corruption and the crisis of the post-communist state*, in: *Crime, Law & Social Change*, Nr. 3-4/1997 (Jg. 27), S. 275-297.

einen Sektor, wo diese Strukturen dominieren und einen Sektor, wo sie keinen wirklichen Einfluß besitzen. Der erste Sektor ist gekennzeichnet durch 1) Firmen, die unter technologischen, markttechnischen oder institutionellen Aspekten eine Monopolstellung besitzen; 2) liquide finanzielle Ressourcen; 3) bürokratisch-korporativen Einfluß. Die Brennstoffindustrie, der Finanz- und Handelskomplex und einige Industriebranchen gehören zu diesem Sektor der Volkswirtschaft."⁷ Die führenden Vertreter des russischen Bankensektors, die sich erfolgreich um die Schaffung von Finanz-Industrie-Gruppen bemüht haben, gehören zu den dominanten Akteuren im korporativ-bürokratischen Sektor. Einer der wesentlichen Funktionsmechanismen dieses Sektors ist Korruption.

Die weitverbreitete Korruption ermöglichte umfangreiche *rent-seeking* Aktivitäten, die weit über die politisch gewollte Staatsförderung für die private Wirtschaft hinausgingen. Nach einer Schätzung von Anders Aslund entsprachen die Bruttogewinne aus *rent-seeking* im Jahre 1992 etwa 80% des russischen Bruttoinlandsproduktes.⁸ Mit der Anpassung der Binnenmarktpreise für Rohstoffe an die Weltmarktpreise und mit dem Abbau staatlicher Subventionen verloren zwar im Verlauf der Wirtschaftsreformen zwei Betätigungsfelder für *rent-seeking* an Bedeutung und die *rent-seeking*-Quote dürfte deshalb deutlich zurückgegangen sein. Im bürokratisch-korporativen Sektor existieren aber weiterhin vielfältige Möglichkeiten für *rent-seeking*. Vor allem bei der Privatisierung, der Vergabe von Staatsgeldern als Subvention oder auch als Kredit und bei der staatlichen Regulierung der Märkte in diesem Sektor blieben die korrupten Netzwerke zwischen Unternehmen und Staatsbediensteten aktiv.⁹

Korruptionsnetzwerke der Bankenelite

Das Monobanksystem der Sowjetunion wurde von der Zentralbank (Gosbank) reguliert, die direkt dem Ministerrat unterstand. Die Sberbank verwaltete die Guthaben der Bevölkerung und die Vnešekonombank/Vneštorgbank nahmen die Funktionen einer Außenhandelsbank wahr. Zur Finanzierung von Investitionen wurden im Verlaufe der Wirtschaftsreformen unter Gorbachev der Zentralbank unterstellte Spezialbanken geschaffen: Promstroibank (Industrie und Baugewerbe), Agroprombank (Landwirtschaft) und Žilsocbank (Wohnungsbau und kommunale Infrastruktur).

Mit dem Ende der Sowjetunion übernahmen auf dem Gebiet der neu geschaffenen Russischen Föderation russische Institutionen die staatlichen Aufgaben auch im Bankensektor.¹⁰ Die Promstroibank wurde auf der Basis ihrer regionalen Filialen in eine Reihe von Privatbanken

⁷ Gekürztes Zitat von: Svetlana P. Glinkina, *Pričiny usilenija i specifika tenevoi ekonomiki na etape perechoda Rossii k rynku*, in: American-Russian Center for the Study of Organized Crime, *Izučenie organizovannoj prestupnosti*, Moskau 1997, S. 249-268 (hier: S. 251 f.).

⁸ Anders Åslund, *Reform vs. rent-seeking in Russia's economic transformation*, in: *Transition (OMRI)*, 26.1. 1996, S. 12-16 (hier: S. 13). Der Nettobetrag würde deutlich niedriger liegen. Åslund nimmt aber dafür keine Schätzung vor.

⁹ Eine theoretisch fundierte Anwendung des Netzwerkansatzes auf Rußland bietet: Stefanie Harter, *Wirtschaftliche Transformation in Rußland. Ein Netzwerkansatz*. Berlin 1997 (= Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Nr. 5).

¹⁰ Bereits 1990 hatte Rußland die russische Abteilung der Gosbank für unabhängig erklärt und in Zentralbank Rußlands umbenannt.

umgewandelt, von denen die größten Promstroibank Rossija und Promstroibank St. Petersburg sind. Die Agroprombank wurde ebenfalls eine Aktiengesellschaft und 1996 wurde sie von der privaten Bank Stoličnyj übernommen, die sich daraufhin in die Bank SBS-Agro umwandelte. Der größte Teil der Žilsocbank fiel an die Mosbiznesbank. Die Sberbank wurde in eine Aktiengesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung überführt. Auch bei der Vneškombank, verantwortlich für die staatlichen Außenschulden, und der Vneštorgbank, zuständig für den Außenhandel, blieb der Staat Mehrheitsaktionär.

Die politische Führung einzelner Regionen schuf sich auch eigene Banken zur Verwaltung der Haushaltsgelder. Die bedeutendsten dieser Banken sind die 1995 geschaffenen Bank Moskvyy, die die Finanzen der Hauptstadt verwaltet und die Bank des Moskauer Oblast', die Moskovskij Mežregional'nyj Kommerčeskij Bank.

Weitere Banken wurden von einzelnen Wirtschaftszweigen geschaffen. Oft entstanden sie durch die Umwandlung der Finanzabteilungen der entsprechenden Branchenministerien in Geschäftsbanken. Führende Mitarbeiter aus dem ehemaligen Ministerium wechselten dabei in die Führung der Bank. Diese Banken dienen auch weiterhin vor allem dem Bedarf einer bestimmten Wirtschaftsbranche. Bedeutende Beispiele sind die Neftechimbank (ölverarbeitende Industrie), Bank Imperial (Öl- und Gasförderung), Avtovaz (Fahrzeugbau) oder Aviabank (Luftfahrtindustrie). Als Ergebnis blieben die engen Kontakte zur politischen Führung erhalten.¹¹

Eine andere Gruppe russischer Großbanken, wie Menatep, Inkombank, Oněksimbank, Rossijskij Kredit, Alfabank, Mostbank und Tokobank wurde weitgehend unabhängig von staatlichen Strukturen gegründet.¹² Neben den Großbanken entstand aufgrund privater unternehmerischer Initiative auch eine Vielzahl von kleineren Banken. Bis 1995 stieg die Zahl der registrierten russischen Banken auf über 2.500. Die Mehrzahl dieser Banken war aber extrem finanzschwach und deshalb fortwährend vom Bankrott bedroht. Etwa ein Viertel operierte verlustbringend.¹³ Die größten 50 Banken hatten andererseits 1996 einen Anteil von fast 50 % an den Aktiva des gesamten russischen Bankensektors.¹⁴

Die russische Bankenelite besteht aufgrund dieser Entwicklungen aus zwei Gruppen. Die erste Gruppe umfaßt die Leitung der weiterhin oder ehemals staatlichen Banken, die im wesentlichen aus der sowjetischen Nomenklatura hervorgegangen ist. Die zweite Gruppe der russischen Bankenelite besteht aus den Eigentümern und Managern der großen Privatbanken.

Die Bedeutung der ersten Gruppe zeigt sich darin, daß viele Banker früher einflußreiche Posten in der KPdSU gehalten haben. Auf einer Skala von 1 (Parteisekretär auf lokaler Ebene) bis 10 (Parteisekretär im Zentralkomitee) ist die Spitze der Bankenelite mit einem Wert

¹¹ Zur Entwicklung des staatlichen Bankensektors siehe: Juliet E. Johnson, The Russian banking system. Institutional responses to the market transition, in: Europe-Asia Studies, Nr. 6/1994, S. 971-995.

¹² Stoličnyj bank, eine weitere führende Privatbank, gehörte ursprünglich auch in diese Gruppe. Dies änderte sich durch die Fusion mit der ehemals staatlichen Agroprombank zu SBS-Agro im Dezember 1996.

¹³ Kommersant daily, 14.7.1995, S. 5.

¹⁴ Der Anteil der 10 größten Banken lag bei 30%. Die Zahlen wurden berechnet nach der Liste der größten russischen Banken, die regelmäßig von der Nachrichtenagentur Interfax erstellt wird (hier: Stichtag 1. September 1996).

von 8 vertreten.¹⁵ Viele Vertreter der Bankenelite waren in den 1980er Jahren in der sowjetischen Wirtschaftsverwaltung beschäftigt. Allein ein Viertel arbeitete bei der Gosbank.

Die Führung der großen Privatbanken ist im Gegensatz zur Leitung der aus staatlichen Strukturen hervorgegangenen Banken weitgehend ohne Nomenklatura-Mitglieder. Dies liegt vor allem am geringen Alter dieses Teils der Bankenelite. Sie stellen im wesentlichen die knapp 30% der führenden Banker die weniger als 40 Jahre alt sind. In den 1980er Jahren waren sie dementsprechend mehrheitlich noch im Studium und ihre berufliche Karriere begann erst zur Zeit der Wirtschaftsreformen unter Gorbachev.¹⁶

Während die ehemals oder weiterhin staatlichen Banken also sowohl aufgrund der unternehmerischen Entwicklung als auch aufgrund der persönlichen Kontakte ihrer Leitung eng mit staatlichen Behörden verflochten sind, besaßen die neuen Privatbanken und ihre Führer erst einmal keine starken Verbindungen mit staatlichen Organen. Da der Staat aber in verschiedener Hinsicht auf die Unterstützung privater Banken angewiesen ist, wurden die meisten Großbanken unter ihnen in die Netzwerke des Bankensektors integriert. Von entscheidender Bedeutung war dabei die Fähigkeit der Privatbanken durch den Ankauf von Staatsanleihen zur Finanzierung des Staatshaushalt beizutragen. Darüberhinaus übernahmen diese Banken wichtige Funktionen bei der Entwicklung des Finanzsystems und im Außenhandel mit Edelmetallen. Auch spielen sie eine entscheidene Rolle für die Liquidität des Aktienmarktes.¹⁷

Viele Staatsbedienstete sind allerdings viel mehr an einer persönlichen Bereicherung als an diesen gesamtwirtschaftlichen Aspekten interessiert. Ihre Entscheidungsspielräume, bei der Vergabe verschiedener Lizenzen und Kredite oder bei der Autorisierung für den Umgang mit staatlichen Geldern, erlauben es ihnen in "Verhandlungen" mit einzelnen Banken zu treten, um sich für bestimmte Entscheidungen bestechen zu lassen. Die entsprechenden Staatsbediensteten auf föderaler und regionaler Ebene, formten so korrupte Netzwerke mit der Bankenelite. Ein sichtbares Zeichen für die Zugehörigkeit einer Bank zu einem derartigen Netzwerk ist die Autorisierung zum Umgang mit staatlichen Geldern. Nach diesem Kriterium würden gut 50 Banken den Kern der Korruptionsnetzwerke im Bankensektor bilden.¹⁸

Diese Netzwerke wurden besonders eng durch die Tatsache, daß korrupte Staatsbedienstete und auch Politiker auf die Hilfe der Bankenelite angewiesen sind. Nur mit Hilfe von Banken ist es korrupten Beamten nämlich möglich ihre illegalen Einkünfte zu verheimlichen und anschließend gewinnbringend anzulegen. Der politische Einfluß der Banken erklärt sich vor allem durch ihre Kontrolle über wichtige Massenmedien und ihre Unterstützung bei der Finanzierung von Wahlkämpfen. Die besondere Stellung der Netzwerke der Bankenelite

¹⁵ Zum Vergleich: Die führenden Vertreter der Ölelite erreichten einen Wert von 4.

¹⁶ Alle Angaben nach: David Lane, *The Russian oil elite*. Cambridge 1998 (= Paper to the Russian Oil Conference) [Untersuchung der Biographien von 118 Geschäftsleuten aus dem Banken- und Finanzwesen, die 1996 oder 1997 in Expertenlisten der "einflußreichsten russischen Unternehmer" genannt wurden].

¹⁷ Kent F. Moors, *Russian banking. An overview and assessment*. Washington 1996, S. 14 (= Donald W. Treadgold Papers, Nr. 7).

¹⁸ Siehe dazu auch den folgenden Abschnitt über *rent-seeking* Aktivitäten.

zeigte sich wohl am deutlichsten im Präsidentschaftswahlkampf 1996, als die Banken einen großen Teil des Wahlkampfes von Präsident Boris El'cin finanzierten.¹⁹

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Vertreter der russischen Großbanken enge Netzwerke mit staatlichen Strukturen entwickelt haben, die ihnen attraktive Möglichkeiten für *rent-seeking* Aktivitäten eröffnen. Die Mehrheit der kleinen russischen Geschäftsbanken hat diese Möglichkeit jedoch nicht und sie sind oft auf kriminelle Aktivitäten angewiesen, um im unterentwickelten russischen Finanzmarkt bestehen zu können.

Rent-seeking Aktivitäten der Banken

Zentralbankkredite und Staatsanleihen

In der Phase der Hyperinflation, die mit den Wirtschaftsreformen 1992 begann, war die gewinnbringenste Geschäftstätigkeit für Banken die Akkumulation niedrigverzinsster Einlagen, die inflationssicher vor allen in Devisen angelegt wurden. Bis November 1993 lag die von russischen Banken angebotene Verzinsung deutlich unter der Inflationsrate. Die Bank hingegen konnte die Kundeneinlagen in Devisen mit einer positiven realen Verzinsung anlegen. Russische Banken machten so erhebliche und weitgehende risikolose Gewinne, weshalb sie auch kein Interesse an der Vergabe von Krediten an die russische Wirtschaft entwickelten. Da das Sparguthaben der russischen Bevölkerung durch die Hyperinflation drastisch schrumpfte, sofern es nicht auch in Devisen gehalten wurde, und vor allem da die Mehrheit dieses Guthabens bei der Sberbank lag, erhielten die übrigen Banken Kapitaleinlagen vor allem von Wirtschaftsunternehmen und von der russischen Zentralbank.

Besonders günstige Kredite von der russischen Zentralbank, die unter Viktor Geraščenko vom Sommer 1992 bis zum Herbst 1994 eine expansive Geldpolitik verfolgte, bescherten den Banken sichere Gewinne, die durch Spekulationen an den Devisenbörsen noch vergrößert werden konnten.²⁰

Gute Verbindungen zur Zentralbank waren also die entscheidende Voraussetzung für die *rent-seeking* Aktivitäten der Banken in der Phase der Hyperinflation. Da es für die Vergabe von Zentralbankkrediten keine festen Kriterien gab, lag es im Ermessensspielraum der zuständigen Angestellten, welchen Banken sie den Vorzug gaben. Damit waren die klassischen Bedingungen für die Entwicklung von Korruptionsnetzwerken gegeben. Es ist deshalb sicher kein Zufall, daß etwa ein Viertel der führenden privaten Banker vorher bei der Gosbank, dem Vorläufer der Zentralbank, gearbeitet hatte.²¹

¹⁹ Andrei Fadin, The oligarchs in charge of 'Russia Inc', in: Transition (OMRI) 4.4.1997, S. 28-30; Roland Götz, Rußlands (un)heimliche Herrscher. Zum Beispiel: Das Finanzimperium ONÉKSIM, Aktuelle Analysen, Nr. 42/1997; Juliet Johnson, Russia's emerging Financial-Industrial Groups, in: Post-Soviet Affairs, Nr. 4/1997, S. 333-365 (hier: S. 348-354); Natalia Lapina, Die Wirtschaftseliten im Kräftefeld der russländischen Politik, Köln 1997, S. 12 f. (= Bericht des BIOst, Nr.16/1997.)

²⁰ Anders Åslund, Russian banking. Crisis or *rent-seeking*?, in: Post-Soviet Geography, Nr. 8/1996, S. 495-502 (hier: S.497). Zur Zentralbankpolitik gegenüber kommerziellen Banken: Juliet Johnson, Banking in Russia. Shadows of the past, in: Problems of Post-Communism, Nr. 3/1996, S. 49-59.

²¹ David Lane, a.a.O.

Mit dem Ende der Hyperinflation und der Stabilisierung des Rubelkurses versiegte jedoch diese Einnahmequelle für Banken weitgehend. Als Alternative boten sich bereits seit dem Frühjahr 1994 Staatsanleihen an, die vom Staat zur Finanzierung des Haushaltsdefizites ausgegeben wurden. Kurzfristige Anleihen (GKO), die den größten Marktanteil haben, erzielten im Durchschnitt eine reale jährliche Rendite von über 100%. Diese hohe Rendite war nicht nur eine Risikoprämie, sondern vor allem eine Folge der Tatsache, daß nicht alle Banken zu den Auktionen der Anleihen zugelassen wurden. Im Sommer 1996 verkaufte die russische Regierung dann an einheimische Banken Staatsanleihen, die sogar eine reale jährliche Verzinsung von über 150% boten. Ein derart hoher Zinssatz ist jedoch eine Ausnahme geblieben, die als Kompensation für die Hilfe der Banken im Präsidentschaftswahlkampf des selben Jahres interpretiert worden ist.²² Durch die Zulassung von Ausländern zum Handel mit Staatsanleihen wurde anschließend die Liquidität des russischen Finanzmarktes deutlich erhöht und die Renditen sanken damit erheblich.²³

Verwaltung von Staatsgeldern

In der Phase der Hyperinflation lebte eine Vielzahl von Banken von der Vergabe staatlicher Subventionen und Kredite an Wirtschaftsunternehmen. Von 1994 bis 1997 sind dann für jedes Jahr etwa 50 bis 100 russische Banken von der Regierung autorisiert worden, Gelder aus dem staatlichen Haushalt zu verwalten. Dieses System der autorisierten Banken wurde zu einer wesentlichen Quelle für Korruption im Bankensektor, denn es bot lukrative Möglichkeiten für *rent-seeking* Aktivitäten. Durch Verzögerungen bei der Auszahlung der Gelder erhält die Bank de facto einen kurzfristigen zinslosen Kredit aus dem Staatshaushalt. Vor allem in der Phase der Hyperinflation konnten durch Spekulationen an den Devisenmärkten oder durch Investition in hochverzinsliche kurzfristige Staatsanleihen erhebliche Gewinne gemacht werden. Mit der makroökonomischen Stabilisierung sanken die Profite aus der Verwaltung von Staatsgeldern. Trotzdem blieb sie eine begehrte, da einfache und schnelle Einnahmequelle.²⁴

Zum 1. Januar 1997 hielt so die Onéksimbank zum Beispiel etwa 2 Billionen Rubel (ca. 400 Mio. Dollar) an Staatsgeldern.²⁵ Insgesamt wurden Mitte 1997 über 40% aller Gelder des staatlichen Haushaltes von kommerziellen Banken verwaltet.²⁶ Die Höhe der Summen führte auch immer wieder zu Spekulationen, daß die Großbanken nur durch ihren Zugriff auf Staatsgelder in der Lage gewesen seien, ihre Gebote bei den großen Privatisierungsauktionen von 1995 bis 1997 zu decken.

Die geringen Kontrollen über die staatlichen Konten bei kommerziellen Banken eröffneten auch die Möglichkeit zur Veruntreuung durch die verwaltenden Banken in Zusammenarbeit

²² Anders Åslund, Russian banking, a.a.O., S. 497; Robert Lyle: Russia. Banking shake-out expected to thin ranks of Russian banks, RFE/RL Weekday Magazine, 22.8.1996.

²³ Die generelle Zulassung ausländischer Händler erfolgte im Juli 1996. (Jamestown Foundation Monitor 22.7.1996.)

²⁴ William Tompson, Old habits die hard. Fiscal imperatives, state regulation and the role of Russia's banks, in: Europe-Asia Studies, Nr. 7/1997, S. 1159-1185 (hier: S. 1170-1173); Segodnja 29.11.1996, S. 5.

²⁵ Roland Götz, a.a.O., S. 4.

²⁶ Jamestown Foundation Monitor, 9.7.1997.

mit den zuständigen Staatsbediensteten. Der erste große Skandal in diesem Zusammenhang war die "Getreideaffäre" im *oblast'* (Gebiet) Vologda, die im August 1995 bekannt wurde. Der *oblast'* hatte im Sommer 1994 aus dem föderalen Staatshaushalt knapp 22 Mrd. Rubel (ca. 4,5 Mio. Dollar) für Getreidekäufe erhalten. Die verantwortliche Bank, zu deren Besitzern auch ein Bruder des *oblast'*-Gouverneurs gehörte, zahlte das Geld aber nicht aus, sondern legte es zinsbringend an. An dem Gewinn, der vom staatlichen Rechnungsprüfer auf 4,7 Mrd. Rubel (knapp 1 Mio. Dollar) veranschlagt wurde, soll unter anderem auch der Gouverneur einen Anteil erhalten haben.²⁷

In den folgenden Jahren wurde das System der autorisierten Banken immer wieder mit Korruption und Veruntreuungen in Verbindung gebracht. Eine Überprüfung durch die zuständige Kammer des Parlaments ergab, daß von den Zahlungen des staatlichen Rentenfonds von Oktober 1995 bis Juni 1996 etwa 160 Mrd. Rubel (ca. 30 Million Dollar) in kommerziellen Banken zinsbringend angelegt worden waren.²⁸

Es wurden auch mehrfach Vorwürfe laut, daß diese Großbanken Gelder für den Wiederaufbau in Tschetschenien veruntreut hätten und daß diese Banken ihre eigenen Gebote bei Privatisierungsauktionen mit den von ihnen verwalteten Staatsgeldern finanziert hätten.²⁹ Letzterer Verdacht wurde noch erhärtet durch die Tatsache, daß etwa 300 Mio. Dollar Einnahmen aus Privatisierungsauktionen direkt wieder bei den Banken angelegt wurden, die die Auktionen gewonnen hatten.³⁰

Im Sommer 1997 erklärte der russische Wirtschaftsminister, Jakov Urinson, daß die geringen staatlichen Einnahmen aus dem Rüstungsgeschäft vor allem darauf zurückzuführen seien, daß die Konten des staatlichen Monopolisten Rozvooruzenie aufgrund des Systems der autorisierten Banken "verschachtelt und undurchsichtig" seien.³¹ Konkreter äußerte sich der Leiter der Zentralbank, Sergei Dubinin. Er warf den Banken Unikom und MFK vor mit Hilfe des ehemaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten Vladimir Potanin und des ehemaligen stellvertretenden Finanzministers Andrei Vavilov über 500 Mio. Dollar zweckwidrig angelegt zu haben.³² Vavilov, der gerade die Leitung der MFK-Bank übernommen hatte, als die Vorwürfe bekannt wurden, verließ die Bank kurz darauf.³³

Im April 1998 warf das Landwirtschaftsministerium der Bank SBS-Agro vor, 2,3 Mrd. Rubel (4 Mio. Dollar) an Staatskrediten für die Landwirtschaft nicht ausbezahlt zu haben.³⁴ Im folgenden Monat beschuldigten staatliche Rechnungsprüfer die Bank dann der Nichtauszahlung des größten Teils der Gelder eines 1996 initiierten Förderprogramms für kleine und mittlere

²⁷ Izvestija, 15.2.1995, S. 1, 5.

²⁸ OMRI Daily Digest, 15.11.1996.

²⁹ St. Petersburg Times, 1.3.1997.

³⁰ OMRI Economic Digest, 5.9.1996.

³¹ Jamestown Foundation Monitor, 26.8.1997.

³² Associated Press, 15.7.1997. Dazu auch ein Interview mit Dubinin in Moskovskie Novosti, 28/1997.

³³ RFE/RL Newslines, 17.3.1998.

³⁴ Irina Kiričenko/Elena Makovskaja, Agrarnaja monopol'ka, in: Èkspert, 20.4.1998, S. 18 f.

Unternehmen. Die Bank habe auf diese Weise unrechtmäßige Zinseinnahmen von 35 Mrd. Rubeln (ca. 7 Mio. Dollar) erzielt.³⁵

Die zunehmende öffentliche Kritik am System der autorisierten Banken und die Möglichkeit, dieses System für die Verzögerungen bei der Auszahlung von Löhnen und Renten verantwortlich zu machen, führten dazu, daß die Regierung ernsthaft über Alternativen nachzudenken begann. Bereits im Januar 1996 erklärte die Zentralbank, daß nach einer Übergangsphase von mehreren Monaten alle Gelder aus dem Staatshaushalt zur staatlich kontrollierten Sberbank transferiert werden sollten.³⁶ Statt dessen wurden allerdings erst ein Jahr später in einem ersten Schritt die Anforderungen an autorisierte Banken derart erhöht, daß nur wenige "zuverlässige" Banken sie erfüllen konnten.³⁷ Gleichzeitig kündigte El'cin an, die Aufträge zur Verwaltung von Staatsgeldern würden in Zukunft offen ausgeschrieben werden.³⁸

Nach seinem Regierungseintritt im Frühjahr 1997 forderte der Reformpolitiker Boris Nemcov die sofortige Abschaffung des Systems der autorisierten Banken. Als Kompromiß wurde dann das Ende des Systems für Januar 1998 beschlossen. Ein Dekret des Präsidenten vom Mai sah so vor, daß alle Gelder des Staatshaushaltes 1998 von der Zentralbank unter Aufsicht des Finanzministeriums verwaltet werden sollten. Während von offizieller Seite vor allem organisatorische Probleme als Grund für die Verschiebung genannt wurden, spekulierten die Medien erneut über den Einfluß der Banken auf staatliche Entscheidungen.³⁹

Genau wie bei der Außenhandelsliberalisierung dauerte auch beim System der autorisierten Banken die Beendung der *rent-seeking* Möglichkeiten erheblich länger als ursprünglich angekündigt. Wieweit dafür organisatorische Probleme oder aber der Einfluß der bedrohten Korruptionsnetzwerke verantwortlich ist, läßt sich nicht nachvollziehen. Es ist aber wohl davon auszugehen, daß sich beide Aspekte gegenseitig wirkungsvoll verstärkten.

Bereits im Dezember 1997 wurde so beschlossen, daß die Gelder des Verteidigungsministeriums weiterhin von autorisierten Banken verwaltet werden sollten.⁴⁰ Auch die Kreditierung der Landwirtschaft mit Hilfe von Staatsgeldern sollte weiterhin den Umweg über private Banken nehmen. Die Agroprombank verlor jedoch ihre Monopolstellung und nach einer öffentlichen Ausschreibung wurden 12 Banken zur Kreditvergabe bevollmächtigt.⁴¹

Insgesamt konnte nach Angaben des russischen Finanzministeriums im Januar 1998 erst ein Drittel aller Haushaltsgelder durch das neue staatliche System verwaltet werden. Als Termin für die vollständige Funktionsfähigkeit wurde das Jahresende genannt. Gleichzeitig wurde angekündigt, daß in einigen Fällen, z.B. in Regionen, in denen die Zentralbank keine Filiale besitzt, auch anschließend autorisierte Banken für die Verwaltung von Staatsgeldern zuständig

³⁵ RIA Novosti Russian Economic News, 7.5.1998.

³⁶ Segodnja, 15.2.1996, S. 2.

³⁷ Nikita Kiričenko/Elena Makovskaja, Pravitel'stvo uporejadočivaet svoi svjazi, in: Ėkspert 20.1.1997, S. 8 f.; Segodnja, 17.1.1997, S. 1, 5.

³⁸ Jamestown Foundation Monitor, 10.4.1997.

³⁹ Interfax-AiF, 26.5.1997; Jamestown Foundation Monitor, 9.7.1997.

⁴⁰ RFE/RL Newslines, 6.1.1998.

⁴¹ Ėkspert, 47/1997, S. 4.

sein würden.⁴² Die Behörde für die Erhebung von Sondersteuern eröffnete dann im März Konten bei der Oněksimbank. Der entsprechende Auftrag war nicht einmal öffentlich ausgeschrieben worden, sondern genau wie früher aufgrund einer internen bürokratischen Entscheidung vergeben worden.⁴³

Im Mai sprachen sich dann führende Banken gegen ein öffentliches Vergabeverfahren für die Verwaltung der Gelder der regionalen Zollbehörden aus und schlugen vor, direkt die im Staatsbesitz befindliche Sberbank zu beauftragen. Sie begründeten ihren Vorschlag damit, daß das öffentliche Vergabeverfahren genau wie die Privatisierungsauktionen eine skandalträchtige Atmosphäre schaffen würde, die dem Ansehen des russischen Bankenwesens schaden würde.⁴⁴ Mit anderen Worten: Durch die Reformen war das System der autorisierten Banken so wenig lukrativ geworden, daß der Imageverlust schwerer wog als die möglichen Einnahmen. Die Ausschreibung wurde trotzdem durchgeführt und 10 von insgesamt 28 Banken erhielten den Zuschlag. Unter ihnen waren mit Oněksimbank, Alfa Bank, Rossijskij Kredit und Mostbank auch in Korruptionsvorwürfe verstrickte Großbanken vertreten.⁴⁵

Privatisierungsauktionen

Vor allem mit Hilfe der oben beschriebenen *rent-seeking* Aktivitäten konnten die russischen Großbanken in der Phase der Hyperinflation erhebliche Gewinne verbuchen. Da sie die Vergabe von Krediten aufgrund der unsicheren Lage russischer Unternehmen scheuten, begannen sie einen Teil ihrer Gelder im Privatisierungsprozeß zu investieren. In der ersten Phase der Privatisierung interessierten sich russische Banken vor allem für Unternehmen der Leichtindustrie, an denen sie mit vergleichsweise geringem Aufwand größere Anteile erstehen konnten. Die Unternehmen verschafften den Banken Steuervorteile und einen garantierten Kundenkreis.

Im Zuge der makroökonomischen Stabilisierung und der damit verbundenen rückgehenden Einnahmen aus den bisherigen *rent-seeking* Aktivitäten, begannen einige Großbanken ihre Beteiligung am Privatisierungsprozeß an umfassenden und langfristigen Investitionsplänen zu orientieren. Dies bedeutete zum einen, daß sich das Interesse der Banken nun nicht mehr auf die Leichtindustrie konzentrierte, sondern auf den eher gewinnversprechenden Rohstoffsektor (vor allem Öl- und Metallindustrie). Zum anderen mußten die Banken, um die Kontrolle über diese Unternehmen zu erhalten, erhebliche Summen aufbringen und ab etwa 1995 wurde die Teilnahme am Privatisierungsprozeß zu einer Priorität vieler Großbanken. Dementsprechend nutzten sie nun auch Korruptionsnetzwerke, um ihre Ziele zu erreichen.⁴⁶

Die Voucherprivatisierung war Mitte 1994 abgeschlossen worden und nach einer Phase der Konzeptionslosigkeit begann der Staat nach strategischen Investoren zu suchen, die in einer neuen Etappe der Privatisierung weitere Staatsbetriebe übernehmen und vor allem restruktu-

⁴² Stephanie Baker: Russia. Finance Ministry is establishing treasury system, RFE/RL Weekday Magazine, 19.1.1998.

⁴³ RFE/RL Newline, 24.3.1998.

⁴⁴ RIA Novosti Russian Economic News, 14.5.1998.

⁴⁵ RFE/RL Newline, 22.5.1998

⁴⁶ Ben Aris, Demystifying the magnificent 7, in: Russia Review, 3.11.1997, S. 8-17 (hier: S. 9 f.); Juliet Johnson, Financial-Industrial Groups, a.a.O., S. 344 f.

rieren sollten. Gleichzeitig benötigte der Staat dringend zusätzliche Einnahmen zur Deckung des Haushaltsdefizits. Dieses Problem, das durch ausfallende Steuereinnahmen und die Vorgaben des Internationalen Währungsfonds verschärft wurde, scheint die Entscheidung über die Fortsetzung der Privatisierung in Form von Kredit-Aktien-Swaps stark beeinflusst zu haben.

Das Konzept der Swaps wurde von einem Konsortium russischer Großbanken entwickelt. Die Banken boten der Regierung einen Kredit von etwa 9 Billionen Rubel (ca. 2 Mrd. Dollar) zur Finanzierung des Haushalts an. Als Sicherheit für den Kredit forderten sie die Verpfändung staatlicher Aktienpakete, die bei den Banken verbleiben sollten, falls der Staat den Kredit nicht innerhalb einer bestimmten Frist tilgen würde. In diesem Fall hatte der Staat jedoch das Recht, nach drei Jahren den Verkauf des Aktienpaketes zu verlangen, wobei er einen Teil des Verkaufspreises erhalten würde. Jedes Aktienpaket sollte im Rahmen einer Privatisierungsauktion an die Bank vergeben werden, die das beste Kreditangebot unterbreitet hatte.

In einem Erlass vom 31. August 1995 ging Präsident El'cin auf das Angebot ein. Eine Liste von 136 Kredit-Aktien-Swaps wurde erstellt, bis Oktober des Jahres aber auf 29 gekürzt.⁴⁷ Die Regelung der Auktionen gab den Korruptionsnetzwerken der Bankanelite drei wesentliche Ansatzpunkte. Erstens wurden alle Gebote jeweils von einer Bank entgegengenommen, die selber auch ein Gebot abgeben konnte. Diese Bank konnte so mit dem eigenen Gebot warten, bis sie alle Konkurrenzgebote kannte. Zusätzlich konnte sie konkurrierende höhere Gebote aus technischen Gründen disqualifizieren. Zusätzlich wurden Ausländer von den meisten Auktionen ausgeschlossen. Die Zahl der potentiellen Bieter war so aufgrund der Finanzschwäche des russischen Bankensektors sehr begrenzt. Hinter über der Hälfte aller abgegebenen Gebote standen so allein die zwei Großbanken Onéksim und Menatep. Ein weiteres Viertel der Gebote wurde von Firmen der Bankengruppen Rossijskij Kredit, Imperial und Inkombank bestritten. Indem die Mindestgebote sehr niedrig angesetzt wurden, erhielten russische Großbanken drittens die Möglichkeit, die verpfändeten Aktienpakete deutlich unter ihrem Marktwert zu erhalten.

Mit diesen Bedingungen war der Verlauf der Auktionen bereits vorgegeben. War die an der Organisation der Auktion beteiligte Bank an dem angebotenen Aktienpaket interessiert, machte sie ein Gebot knapp über der Mindestgrenze und disqualifizierte alle Konkurrenten, die ein höheres Gebot abgegeben hatten. Die Mehrheit der Auktionen wurde so von den mitorganisierenden Banken gewonnen, die in keinem Fall mehr als 15% über das Mindestgebot hinausgingen. War die mitorganisierende Bank nicht an der Auktion interessiert, hatten andere Bieter eine Chance. Da der Kreis potentieller Bieter sehr klein war, kam es dann zu Auktionen, in denen nur zwei oder mehr Tochterfirmen ein und derselben Bank gegeneinander antraten und alle Gebote knapp über der Mindestgrenze abgaben. Nur bei zwei Auktionen kam es zu echtem Wettbewerb und damit zur Annahme von Geboten deutlich über der Mindestgrenze. (siehe Tabelle 1)

⁴⁷ Vadim Arsen'ev, *Iskusstvo torgovat'sja s gosudarstvom*, in: Kommersant, Nr. 41-42/1995, S. 64-67; Elke Siehl, *Privatisierung in Rußland*, Mannheim 1997, S. 37-43 (= Untersuchungen des FKKS, Nr.15).

Die Onëksimbank erklärte sich so selbst zum Gewinner der Auktion eines Aktienpaketes von Noril'skij Nikel, obwohl Rossijskij Kredit ein mehr als doppelt so hohes Gebot abgegeben hatte. Menatep disqualifizierte seinen Konkurrenten, um sich selbst zum Sieger der Jukos-Auktion zu erklären. Auch diesmal war das Konkurrenzgebot fast doppelt so hoch wie das siegreiche. Die Vertreter von Rosneft' beklagten, daß ihre Reise zum Ort der Versteigerung von Surgutneftegaz verhindert worden sei. In ihrer Abwesenheit wurde der einzige verbliebene Bieter, der Rentenfond von Surgutneftegaz, zum Gewinner erklärt. Eine Tochterorganisation der Onëksimbank erhielt den Zuschlag für 51% von Sidanko, nachdem der konkurrierende Bieter, Rossijskij Kredit, wegen verspäteten Erscheinens bei der Auktion disqualifiziert worden war.⁴⁸

Die Ausschaltung der Konkurrenz ermöglichte es der organisierenden Bank dann, ihr eigenes Gebot nur knapp über dem erforderlichen Mindestgebot anzusetzen und die Aktienpakete weiter unter ihrem Marktwert zu erhalten. Als z.B. Lukojl zusammen mit der nahestehenden Bank Imperial einen Anteil von 5% an der eigenen Firma erstand, entsprach der angebotene Kredit einem Preis von gut einem Dollar pro Aktie. Der ausländische Investor ARCO, der kurz zuvor einen Anteil von 6% an Lukojl erworben hatte, mußte hingegen einen Preis von gut 6 Dollar zahlen. Im Verlauf des folgenden Jahres stieg der Preis der Lukojl-Aktie an der russischen Börse dann auf über 12 Dollar.⁴⁹ Insgesamt lagen die auf den Auktionen siegreichen Gebote etwa 30% unter dem Marktwert der verpfändeten Aktienpakete.⁵⁰

Der offensichtlich unfaire Verlauf vieler Auktionen nährte neue Spekulationen über Korruption und rief heftige Kritik hervor. Das Parlament gründete im Januar 1996 eine Untersuchungskommission, die die Legalität der Auktionen überprüfen sollte. Die Diskriminierung konkurrierender Banken durch die organisierenden Banken löste gleichzeitig den sogenannten Bankenkrieg aus. Unterlegene Banken klagten vor Gericht gegen das Ergebnis und benutzten ihren Medieneinfluß, um ihre Konkurrenten zu diskreditieren. Sowohl die öffentliche Kritik als auch der Bankenkrieg lagen im Jahr der Präsidentschaftswahlen nicht im Interesse der politischen Führung. Bereits 1996 wurden deshalb keine Aktien-Kredit-Swaps mehr durchgeführt.⁵¹

Die Regierung erklärte mehrfach ihre Absicht, die verpfändeten Aktienpakete zurückzuerwerben. Dies ist jedoch nicht geschehen. Statt dessen sind von den elf Paketen bisher vier endgültig verkauft worden. Da die Halter der Aktien auch diesmal wieder die Bedingungen für die Auktionen setzen konnten, waren auch diese nicht fair. Aufgrund (mit Ausnahme von Sibneft) deutlich höher angesetzter Mindestgebote wurden jedoch erheblich höhere Preise erzielt. Der Staat trat bisher nicht als Bieter auf. (s. Tabelle 2)

Statt der Aktien-Kredit-Swaps wurden ab Dezember 1996 verstärkt Investment-Tender durchgeführt, bei denen sich der Gewinner verpflichtete erhebliche Summen zur Sanierung der

⁴⁸ Isabel Gorsts, Oil industry privatization, Russian style, in: Petroleum Economist, Nr. 2/1996, S. 3-4; Natal'ja Kalininčenko u.a., Vygodnejšaja pokupka stoletija, in: Ekspert 11.12.1995, S. 41-45; Aleksandr Privolov/Andrei Černakov, Čto pokazalo vskrytye, in: Ekspert, 28.11.1995, S. 20-26.

⁴⁹ Pipeline News, 22.11.1996.

⁵⁰ OMRI Economic Digest, 7.12.1995.

⁵¹ Im Juli 1997 wurde diese Methode der Privatisierung dann per Gesetz verboten. (RFE/RL, 28.7.1997.)

übernommenen Firma aufzuwenden. (s. Tabelle 2) Da diese Summen in den Kaufpreis aufgenommen wurden, wurde ein wesentlicher Kritikpunkt am vorhergehenden Privatisierungsschema, die zu niedrigen Preise, weiter entschärft. Da viele Unternehmen in Rußland nicht einmal zur Zahlung ihrer Steuerschuld gezwungen werden, bleibt aber fraglich, inwieweit die siegreichen Banken wirklich ihre Investitionsversprechen einlösen werden, zumal eine Überprüfung der Finanzflüsse zwischen der Bank und der dann in die Bankenholding integrierten Firma schwierig sein dürfte.

Außerdem blieb die Privatisierung großer Staatsanteile weiterhin offen für Manipulationen. Banken, die bisher zu kurz gekommen waren, wurden nun bei der Durchführung der Privatisierungsauktionen begünstigt. Erneut war es also der Einfluß auf staatliche Entscheidungsträger, der den Erfolg bei der Privatisierung garantierte. Bei der Auktion von 40% der Tjumen Ölfirma (TNK) im Juli 1997 mußte sich der Gewinner verpflichten, für 40 Mio. Dollar Raffinerieausrüstung zu kaufen, die sich im Besitz der Alfa-Gruppe befand. Es war daher wenig überraschend, daß die Alfa-Gruppe den Zuschlag erhielt. Auch in diesem Fall war eine Klage vor Gericht Bestandteil der Auseinandersetzung um die Übernahme des Aktienpaketes.⁵²

Wie bereits die kontroversen Auktionen von Ende 1995 riefen auch die großen Privatisierungsauktionen des Jahres 1997 öffentliche Kritik hervor und verschärften den Konflikt zwischen den Banken.⁵³ Die erzielten Preise für die Privatisierungsobjekte näherten sich jedoch zunehmend dem Marktwert und die Zulassung ausländischer Bieter ermöglichte im Fall der Svjazinvest-Auktion die Erzielung eines Rekordpreises von fast 1,9 Mrd. Dollar. Die Privatisierung brachte so dem Staatshaushalt mehr Geld aber kein Ende des Bankenkrieges. Während Vertreter der siegreichen Gruppe erklärten, sie hätten ein Angebot der Konkurrenz zur Preisabsprache abgelehnt, erhob diese den Vorwurf, allein die guten Kontakte der Gegenseite zur Regierung unter Anatolij Čubais wären verantwortlich für das Ergebnis.⁵⁴

Ende 1997 trat dann das lange vorbereitete neue Privatisierungsgesetz in Kraft, daß strengere und eindeutige Regeln für die Durchführung von Privatisierungsauktionen vorsieht. Neben der öffentlichen Kritik war dies ein Grund dafür, daß – genau wie nach dem umstrittenen Privatisierungsschub von Ende 1995 – nach den großen Auktionen von 1997 für einige Monate keine spektakulären Privatisierungen mehr durchgeführt wurden. Im Mai 1998 wurde die Auktion von Rosneft' abgesagt, da keine Gebote vorlagen. Dies wurde allgemein darauf zurückgeführt, daß das geforderte Mindestgebot deutlich über der Empfehlung der deutschen Dresdner Kleinworth Benson gelegen hatte.⁵⁵ Die Versteigerung eines Anteils von 10% an der Lebedinskij Erzverarbeitenden Fabrik wurde durch einen Rechtsstreit um die Auktionsbedingungen verzögert.⁵⁶

⁵² Nezavisimaja Gazeta, 22.7.1997, S. 1.

⁵³ Einen Überblick über die Höhepunkte des Bankenkrieges gibt: Juliet Johnson, Financial-Industrial Groups, a.a.O., S. 355-357.

⁵⁴ Financial Times, 2.8.1997, S. 6; Nezavisimaja Gazeta, 1.8.1997, S. 2.

⁵⁵ RFE/RL Newslines, 27.5.1998.

⁵⁶ RIA Novosti Russian Economic News, 25.5.1998.

Auch wenn die Regeln für Privatisierungsauktionen jetzt weniger anfällig für Manipulationen sind und auch die erzielten Preise eher dem Marktwert entsprechen, scheinen informelle Netzwerke derartige Entwicklungen doch weiterhin zu beeinflussen. Präsident El'cin traf sich so im September 1997 persönlich mit den beteiligten Banken, um "Frieden zu stiften".⁵⁷ Im Mai 1998 kam es erneut zu einem Treffen. Diesmal, um die aktuelle Finanzkrise zu erörtern.⁵⁸

Kriminalität im Bankensektor

Zur Zuverlässigkeit russischer Kriminalitätsstatistiken

Mehr noch als bei der Beschäftigung mit der volkswirtschaftlichen Entwicklung ist bei der Untersuchung von Korruption und Kriminalität die geringe Zuverlässigkeit von (auch offiziellen) Informationen und vor allem Statistiken zu beachten. Die Unzuverlässigkeit russischer Kriminalitätsstatistiken hat eine Reihe von Ursachen. Die zeitlich und regional unterschiedliche Intensität von Kampagnen gegen Korruption und Kriminalität führt zu verzerrten Statistiken, da die Zahl der entdeckten (und damit registrierten) Verbrechen nicht notwendigerweise die Zahl der tatsächlich begangenen Verbrechen anzeigt. Auch die Tatsache, daß viele Straftaten der Polizei gar nicht gemeldet werden, da das Vertrauen in deren Fähigkeiten sehr gering ist, mindert die Zuverlässigkeit der entsprechenden Statistiken.

Die Schätzung von Dunkelziffern ist in Rußland besonders schwierig, da die post-sowjetische Erfahrung noch sehr begrenzt ist und die Gesellschaft erheblichen Veränderungen unterworfen ist, die die Annahme einer über mehrere Jahre stabilen Dunkelziffer fragwürdig erscheinen lassen.

Hinzu kommt, daß die relevanten Gesetze regelmäßige grundlegend geändert werden. Wenn eine bisher gesetzlich nicht erfaßte Aktivität für illegal erklärt wird, so führt dies zu einem Anstieg der Kriminalitätsrate, ohne daß es zu einer realen Verhaltensänderung in der Bevölkerung gekommen ist. Die unterschiedliche Definition ein und desselben Straftatbestandes im Rahmen von Gesetzesänderungen oder auch durch eine geänderte Rechtssprechung erschwert außerdem eine vergleichende Untersuchung der Häufigkeit bestimmter Straftaten im Verlauf der Zeit.

Ein weiterer Aspekt, der die Zuverlässigkeit der russischen Kriminalitätsstatistik mindert, ist seine Instrumentalisierung für politische Zwecke. Vor allem das russische Innenministerium scheint dazu zu neigen, durch aufsehenerregende Schreckensmeldungen zusätzliche Finanzmittel einfordern zu wollen. In Wahlkampfzeiten hingegen wird von offizieller Seite oft auf einen gerade einsetzenden Trend zur Abnahme der Kriminalität hingewiesen. Mehr noch gilt das Problem der politischen Instrumentalisierung bei der Berichterstattung über einzelne Fälle von Korruption oder Kriminalität. Im sogenannten "Kampf der Kompromate" spielen Politiker immer wieder Journalisten Informationen über angebliche Verfehlungen ihrer politischen Gegner zu. Berichte über Korruption und Kriminalität in den russischen Medien

⁵⁷ Associated Press, 16.9.1997.

⁵⁸ RFE/RL Newline, 26.5.1998.

sind deshalb oft besser zu verstehen als Ausdruck politischer Machtkämpfe denn als ernsthafte Auseinandersetzung mit der Problematik.

Alexeev, Gaddy und Leitzel weisen zurecht darauf hin, daß eine Reihe von Faktoren tendenziell zu einer Überschätzung des Ausmaßes der Kriminalität in Rußland führt. Mit der Einführung der Medienfreiheit ist das frühere Tabuthema Kriminalität zu einem beliebten Thema einer weitverbreiteten Sensationsberichterstattung geworden. Während das Problem früher untertrieben wurde, wird es jetzt übertrieben. Dieser deutliche Wandel in der Medienberichterstattung, der nicht notwendigerweise auf realen Veränderungen basieren muß, prägt das Bild der Bevölkerungsmehrheit, da ein Urteil über das landesweite Ausmaß der Kriminalität nur sehr begrenzt aufgrund persönlicher Erfahrungen gebildet wird.

Ein weiterer Faktor, der die Wahrnehmung verzerrt, ist die Moskau-zentrierte Perspektive sowohl der russischen Medien und Bevölkerung als auch westlicher Analytiker. Während Moskau in der Sowjetunion als Hauptstadt durch Zuzugsbeschränkungen und überdurchschnittliche Polizeipräsenz eine vergleichsweise niedrige Kriminalitätsrate hatte, ist es nach dem faktischen Ende der Zuzugskontrollen und nachlassender Polizeipräsenz zu einem überdurchschnittlichen Anwachsen der Kriminalität gekommen. Eine Übertragung der Ergebnisse für Moskau, die implizit oft vorgenommen wird, auf andere Städte oder gar auf die Situation im ganzen Land führt deshalb zu einer Überschätzung der Kriminalisierung.

Ebenfalls von Bedeutung ist die Tatsache, daß sich die Natur der Kriminalität geändert hat. Im sowjetischen System war vor allem ein großer Teil der Wirtschaftskriminalität für die Mehrheit der Bevölkerung unsichtbar. Viele "Verbrechen", wie zum Beispiel Schwarzmarktaktivitäten wurden sogar positiv bewertet, da sie halfen die Versorgung aufrecht zu halten. Die post-sowjetische Kriminalität ist zum einen gewalttätiger geworden, zum anderen hat nun auch die Wirtschaftskriminalität viel öfter direkte negative Folgen für die Bevölkerung, da sie sich nun gegen Privateigentum und seltener gegen Staatseigentum richtet. Auch ohne eine deutliche Zunahme der Kriminalität ist diese also für die Bevölkerung bedrohlicher geworden.⁵⁹

Organisierte Kriminalität in Rußland

In der wissenschaftlichen Literatur bezeichnet organisierte Kriminalität in der Regel Gruppen, die sich mit dem Ziel der Durchführung von Straftaten zusammengeschlossen haben und die eine derartige Größe erreicht haben, daß es innerhalb der Gruppe zur Arbeitsteilung kommt, d.h. bestimmte Mitglieder sind spezialisiert auf bestimmte Straftaten, andere sind verantwortlich für die Planung, für Kontakte zu korrupten Staatsbediensteten oder für die "Wäsche" der illegalen Einkünfte. Organisierte Kriminalität ist außerdem gekennzeichnet durch hierarchische Strukturen.⁶⁰

⁵⁹ Michael Alexeev/Clifford Gaddy/Jim Leitzel, Economic crime and Russian reform, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Nr. 4/1995, S. 677-692 (hier: S.685-687).

⁶⁰ Ein Standardwerk hierzu ist: Donald R. Cressey, Criminal organization. Its elementary forms. New York 1972. Einen Überblick über aktuelle Ansätze für eine Theorie der organisierten Kriminalität bieten: G. Fiorentini/S. Peltzman (Hg.), The economics of organized crime, Cambridge 1995.

Diese wissenschaftliche Definition unterscheidet sich von der in der russischen Gesetzgebung vorgesehenen Definition, nach der bereits kleinste kriminelle Gruppen, wie z.B. jugendliche Straßengangs, die auf eigene Faust Taschendiebstähle durchführen, der organisierten Kriminalität zugerechnet werden.⁶¹ Dies führt zu einer Verzerrung der Statistik über das Ausmaß der organisierten Kriminalität im Vergleich mit anderen Ländern.⁶² Zum anderen wird eine Analyse der organisierten Kriminalität erschwert, da unterschiedliche Phänomene unter diesem Begriff subsumiert werden. In der folgenden Darstellung wird deshalb die wissenschaftliche Definition von organisierter Kriminalität verwendet werden. Dies erscheint auch deshalb gerechtfertigt, weil kriminelle Kleingruppen für den im weiteren untersuchten russischen Bankensektor keine große Bedeutung besitzen.

Die Mitglieder der organisierten Kriminalität im hier verwendeten, engeren Sinne können nach ihrer Funktion in vier Gruppen eingeteilt werden:

- Die kriminelle Elite. Diese "Mafiabosse" planen und koordinieren die Aktivitäten ihrer kriminellen Organisation und unterhalten Kontakte mit einflußreichen Personen in Politik und Wirtschaft.
- "Gewöhnliche" Verbrecher. Sie sind verantwortlich für einen großen Teil der klassischen Straftaten im Bereich der organisierten Kriminalität, wie Schutzgelderpressung, Prostitution, illegales Glückspiel sowie Diebstahl und Raub.
- Wirtschaftskriminelle. Sie sind verantwortlich für Wirtschaftsverbrechen wie Schmuggel, Falschmünzerei und Geldwäsche. Vor allem im Fall der Geldwäsche, bei der die organisierte Kriminalität mit Banken zusammenarbeitet, gehören die Wirtschaftskriminellen oft nicht direkt der organisierten Kriminalität an, sondern kooperieren mit ihr.
- Korrupte Staatsbedienstete. Sie helfen bei der Vorbereitung und der Vertuschung der Aktivitäten der organisierten Kriminalität. Sie sind aber nicht notwendigerweise in deren eigentliche Aktivitäten verstrickt. In einigen Fällen müssen sie sich noch nicht einmal der Tatsache bewußt sein, daß sie Mitgliedern der organisierten Kriminalität helfen, da sie diese für einfache Steuerbetrüger oder Unternehmer mit zweifelhaften Geschäftspraktiken halten.

In den osteuropäischen Transformationsländern schufen vor allem die schrittweise Privatisierung, der schleppende Übergang zu einer post-kommunistischen Rechtsordnung und die weitverbreitete Korruption die Voraussetzungen für ein Anwachsen der organisierten Kriminalität, die ihre Wurzeln in den sozialistischen Straflagern und den Schwarzmärkten hat. Auch die Tätigkeitsfelder der organisierten Kriminalität wurden weitgehend durch den Transformationsprozeß geprägt. Wesentliche Einnahmequellen der russischen organisierten Kriminalität sind:

⁶¹ Das 1997 in Kraft getretene Strafgesetzbuch (Art. 210) unterscheidet allerdings zwischen "organisierter krimineller Gruppe" und "krimineller Organisation". Letzterer Begriff soll die organisierte Kriminalität im engeren Sinne erfassen. Die Definition als "organisierte Gruppe, die für die Begehung von schweren oder besonders schweren Verbrechen organisiert worden ist", ist aber nicht notwendigerweise deckungsgleich mit der wissenschaftlichen Definition.

⁶² Nach der Statistik des russischen Innenministerium hatten 1992-94 weniger als 10% aller entdeckten Gruppen der organisierten Kriminalität mehr als 10 Mitglieder.

- Schutzgelderpressung. Diese klassische Aktivität der Mafia wird in Rußland durch das Fehlen eines verlässlichen Rahmens für unternehmerische Aktivität und der daraus resultierenden umfangreichen Schattenwirtschaft erleichtert.
- Prostitution. Aufmerksamkeit hat hier vor allem die Verschleppung russischer Prostituierten ins Ausland hervorgerufen.
- Videopiraterie. Die späte Einführung und der folgende weitgehende Verzicht auf die Anwendung des Urheberrechts haben den Vertrieb illegaler Kopien von Videofilmen, aber auch von Musikträgern, zu einem Geschäft mit einem geschätzten Jahresumsatz von über 500 Mio. Dollar gemacht.
- Privatisierungskriminalität. Durch Kontakte zu korrupten Staatsbediensteten, aber auch durch Drohungen und Auftragsmorde erwarb die organisierte Kriminalität im Zuge der Privatisierung ehemaligen Staatsbesitz.
- Schmuggel. Die schrittweise Liberalisierung des russischen Außenhandels machte vor allem den Schmuggel von im Inland subventionierten Rohstoffen profitabel. Das Ende der strengen Grenzkontrollen machte Rußland gleichzeitig zu einem Haupttransitland für Drogen aus dem Mittleren Osten ("Goldener Halbmond") nachdem der Krieg im ehemaligen Jugoslawien die Route über die Türkei und den Balkan teilweise unpassierbar gemacht hatte.

Die umfangreichen Aktivitäten der organisierten Kriminalität beeinflussen die russische Gesellschaft. Die Reformfeindlichkeit und weitverbreitete Angst vor Kriminalität innerhalb der Bevölkerung haben ihre Ursache zu einem großen Teil in der mittlerweile zum Mythos gewordenen russischen Mafia. Vor allem die Schutzgelderpressung erschwert die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen. Auch westliche Investoren nennen die organisierte Kriminalität immer wieder als entscheidendes Problem. Schattenwirtschaft, Schmuggel und Privatisierungskriminalität verringern die Einnahmen des Staatshaushaltes deutlich.⁶³

Anlegerbetrug

Der unkonsolidierte Zustand des russischen Bankensystems machte es Banken sehr leicht, Kundeneinlagen zu unterschlagen. Zwei Moskauer Banken erklärten so zum Beispiel ihren Bankrott und verschwanden, nachdem sie 63 Mio. Dollar erhalten hatten, die an die Goldindustrie im autonomen Bezirk Čukotka ausgezahlt werden sollten.⁶⁴

Vor allem zwei Aspekte waren bei derartigen Fällen von Bedeutung. Zum einen waren die Anforderungen an die Gründer einer Bank sehr gering. Die erforderliche Eigenkapitalsumme lag zeitweise unter 100.000 Dollar. Das bedeutete, daß die Gründung einer Bank mit der

⁶³ Zur organisierten Kriminalität in Rußland: American-Russian Center for the Study of Organised Crime, *Izučenie organizovannoj prestupnosti*. Moskau 1997; Tanya Frisby, The rise of organised crime in Russia. Its roots and social significance, in: *Europe-Asia Studies*, Nr. 1/1998, S. 27-49; Stephen Handelman, The Russian 'Mafiya', in: *Foreign Affairs*, Nr. 2/1994, S. 83-96; O.V. Kryščtanovskaja, Nelegal'nye struktury v Rossii, in: *Sociologičeskie issledovanija*, Nr. 8/1995, S. 94-106; Heiko Pleines, Organized crime and corruption in Russia since 1987, in: *Russia & the Successor States Briefing Service*, Nr. 5/1995, S. 3-20; Igor' Sundiev, Criminological components of the current social dynamics in Russia, in: K. Segbers/S. De Spiegeleire (Hg.), *Post-Soviet Puzzles*, Bd. 3, S. 615-634, Phil Williams (Hg.), *Russian organized crime. The new threat?*, London 1996 (= *Transnational Organized Crime*, Special Issue 2-3/1996).

⁶⁴ Reuters, 8.4.1998.

Absicht, zu einem späteren Zeitpunkt die gesamten Kundeneinlagen zu unterschlagen, keinen allzu großen Aufwand erforderte. Zum anderen war die Kontrolle des Bankensektors durch die Zentralbank als Aufsichtsbehörde sehr schwach. Die Zentralbank besaß kaum Informationen über die Vielzahl der kleinen Banken, so daß deren Gründer in der Regel ohne großes Risiko mit den unterschlagenen Kundeneinlagen untertauchen konnten. Die Zentralbank führte auch nur sehr begrenzt Kontrollen der aktiven Banken durch, so daß in etlichen Fällen Banken auch ohne die erforderliche Lizenz der Zentralbank eröffnet wurden und illegal völlig unkontrolliert arbeiten konnten.⁶⁵

Spätestens mit dem 1996 in Kraft getretenen neuen russischen Bankengesetz, das eine entschieden strengere Regulierung des Bankensektors vorsieht, wurden die Möglichkeiten zur Unterschlagung von Kundeneinlagen deutlich reduziert. Die Anforderungen an die Gründer von Banken wurden deutlich erhöht und die Zentralbank intensivierte ihre Kontrollmaßnahmen und begann in größerem Umfang Banklizenzen zu annullieren. Die Zahl der aktiven russischen Banken sank so im Zeitraum 1995/97 von 2.500 auf 1.700.⁶⁶

Da betrügerische Banken nach der Unterschlagung der Kundeneinlagen in der Regel ihre Geschäftstätigkeit einstellten und ihre Betreiber untertauchten, blieb diese Form des Anlegerbetrugs auf kleine Banken beschränkt.⁶⁷ Da die Bevölkerung aber Banken und vor allem kleinen Banken sehr mißtrauisch gegenüberstand, erlangte Anlegerbetrug durch Banken nur begrenztes öffentliches Interesse. Die großen Fälle von Anlegerbetrug waren alle mit Aktiengesellschaften verbunden, die auf dem Pyramidensystem basierten. Das bekannteste Beispiel, das in Rußland zu einem Synonym für Anlegerbetrug und den resultierenden Vertrauensverlust wurde, ist die Gesellschaft MMM.

Sergej Mavrodi hatte 1992 die Gesellschaft MMM-Invest gegründet, die die Privatisierungsgutsscheine ihrer Kunden erfolgreich in Anteile an großen Firmen umwandelte. MMM-Invest soll so unter anderem 8% an Avtovaz, Rußlands größtem Autoproduzenten erworben haben. Die von Mavrodi ebenfalls gegründete Aktiengesellschaft MMM [AO MMM] besaß hingegen so gut wie kein Eigenkapital. Sie gab jedoch in letztendlich nicht mehr überschaubarem Umfang Aktien aus. Diese Aktien waren dementsprechend wertlos. Durch eine gigantische Reklamekampagne gelang es MMM jedoch eine immense Nachfrage zu entfachen und den Preis der an speziellen Verkaufsstellen gehandelten MMM-Aktien in astronomische Höhen zu treiben. Nach Angaben russischer Untersuchungsbehörden könnte MMM bis zu einer Milliarde Dollar durch den Verkauf von wertlosen Aktien umgesetzt haben.⁶⁸ Als die Medien jedoch im Sommer 1994 den Charakter von MMM enttarnten und Mavrodi kurz darauf wegen des Verdachtes auf Steuerhinterziehung verhaftet wurde, brach das Pyramidenschema zusammen, da alle Aktionäre in Panik ihre Anteile verkaufen wollten.

⁶⁵ Svetlana Glinkina, *Kriminelle Komponenten der russischen Wirtschaft. Typen und Dimensionen*, Köln 1997, S. 26f. (= Berichte des BIOst, Nr. 29/1997); Heiko Pleines, *Organized crime and corruption in Russia since 1987*, in: *Russia & the Successor States Briefing Service*, Nr. 5/1995, S. 10.

⁶⁶ Nikita Kiričenko/Aleksandr Ivanter, *Rossijskie banki. Roždenie imperij*, in: *Ekspert*, 23.3.1998, S. 18-55 (hier: S. 21).

⁶⁷ Ein anderer Fall ist die oben dargestellte Unterschlagung von Staatsgeldern durch autorisierte Banken.

⁶⁸ Da MMM solange das Pyramidenschema funktionierte die eigenen Aktien auch zurückkaufte ist der Gewinn aus den Aktienverkäufen deutlich geringer. Er ist aber aufgrund fehlender Unterlagen kaum zu schätzen.

Im Oktober gelang es Mavrodi dann in Nachwahlen einen Sitz im russischen Parlament zu gewinnen und damit Immunität vor Strafverfolgung zu erhalten. Da das Gericht seine Bewegungsfreiheit eingeschränkt hatte, konnte Mavrodi am Wahlkampf selber nicht direkt teilnehmen. Als Ursache für seinen Erfolg wurde allgemein sein Versprechen gesehen, Opfer des MMM-Skandals in seinem Wahlkreis zuerst zu entschädigen. Im Oktober 1995 wurde seine Immunität vom Parlament jedoch aufgehoben und das Strafverfahren gegen ihn wegen Betrugs und Steuerhinterziehung wurde wieder aufgenommen. Ende 1996 startete Mavrodi unter dem Namen MMM-96 ein neues Pyramidenschema, das aber keinen großen Erfolg mehr hatte. Im September 1997 wurde MMM für Bankrott erklärt.⁶⁹

Falschmünzerei

Die schnelle Entwicklung des russischen Finanzwesens vom sowjetischen Plansystem zum westlichen Marktsystem schuf auch viele Möglichkeiten für Falschmünzerei. Gefälscht wurden dabei weniger russische Rubel, die allgemein bekannt waren und durch die Hyperinflation schnell an Wert verloren, sondern vielmehr Wertpapiere und ausländische Devisen, deren Echtheitsmerkmale den sie entgegennehmenden Bankangestellten oftmals nicht einmal bekannt waren. Außerdem fehlten z.B. russischen Wechselstuben auch UV-Lampen, um die Echtheit ausländischer Geldscheine zu prüfen.

Vor allem Mitglieder der tschetschenischen Mafia erlangten Berühmtheit als Fälscher. 1993 wurden sie von den russischen Strafverfolgungsbehörden für 40% des konfiszierten Falschgeldes verantwortlich gemacht.⁷⁰ Ihren größten Coup hatte die tschetschenische Mafia mit der "Aviso-Affäre", die die Fälschung von Kreditgarantien und Schecks im Wert von 60 Mrd. Rubel (etwa 700 Millionen Dollar) beinhaltete. Die gefälschten Finanzpapiere wurden bei Banken in der gesamten ehemaligen Sowjetunion in Bargeld umgewandelt. Das Geld wurde dann in westliche Währungen umgetauscht und im Ausland angelegt. Um ihre Spur zu verwischen, besuchten nach der Einlösung der gefälschten Dokumente Komplizen der Täter die jeweilige Bank und gaben vor, als tschetschenische Polizisten eine offizielle Untersuchung gegen die tschetschenische Mafia durchzuführen. Sie behaupteten, die gefälschten Dokumente als Beweise sicherstellen zu müssen und konnten so sämtliche belastenden Materialien vernichten. Der Betrug wurde entdeckt, als ein Polizist in Moskau Tschetschenen kontrollierte, die Geldsäcke in ihr Auto luden. Nachfragen bei der betroffenen Bank und der tschetschenischen Polizei erlaubten es den russischen Behörden, zu intervenieren bevor die Mehrheit der gefälschten Finanzpapiere eingelöst worden war.

Wenn die tschetschenische Mafia auch der Drahtzieher hinter dem Betrug war, so arbeitete sie doch mit vielen russischen Banken zusammen. Mitarbeiter Moskauer Banken erleichterten die Einlösung der gefälschten Papiere gegen eine Beteiligung von 5%. Im Verlauf der "Aviso-Affäre" wurden aber auch vier Mitarbeiter der russischen Zentralbank verhaftet, denen vorgeworfen wurde, bei der Verteilung der gefälschten Dokumente mitgewirkt zu haben. Im Zuge der Ermittlungen konnte die russische Polizei von den Geldern aus dem Betrug über 30 Mrd.

⁶⁹ Economist, 10.9.1994, S. 96-99 und 5.11.1994, S. 105; Reuters, 13.1.1997; OMRI Daily Digest, 20.3.1997; RFE/RL Newline, 3.9.1997.

⁷⁰ Izvestija, 8.2.1995, S. 4.

Rubel in der ehemaligen Sowjetunion, 2 Mio. Dollar in Singapur und 1,7 Mio. Schweizer Franken in Zürich lokalisieren.⁷¹

In einem ähnlichen Fall beschaffte sich 1994 die Leitung einer kleinen Geschäftsbank von der Sberbank Kredite in einer Höhe von fast 120 Mrd. Rubel, die sie auf illegale Korrespondenzkonten überwies und anschließend verschwinden ließ. Gefälschte Kreditpapiere und Zahlungsanweisungen verursachten nach Schätzung russischer Experten im Zeitraum von 1992 bis 1994 einen Schaden von etwa 12 Mrd. Dollar.⁷² Die Zahl der gefälschten Banknoten stieg von 1989 bis 1994 um das 45fache. Eine wesentliche Ursache für diesen dramatischen Anstieg war der Import hochwertiger Kopiergeräte, mit denen die gefälschten Geldscheine produziert wurden. Dementsprechend waren 85% des im Umlauf befindlichen Falschgeldes von schlechter Qualität und konnten auch ohne technische Hilfsmittel leicht als falsch erkannt werden.⁷³

Während Anlegerbetrug durch bessere Kontrollen und Information der Öffentlichkeit stark eingedämmt werden kann, ist die Falschmünzerei ein schwerer zu bekämpfendes Problem. Neben dem Bankraub wurde sie deshalb in den letzten Jahren zur häufigsten Straftat im russischen Finanzsektor.⁷⁴

Kapitalflucht

Wenn sich die Experten auch einig sind, daß die Kapitalflucht ein wesentliches Hemmnis für die Erholung der russischen Wirtschaft ist, so gehen die Schätzungen über den Umfang der Kapitalflucht doch weit auseinander. Für den Zeitraum 1990-95 reichen sie von 35 bis 400 Mrd. Dollar.⁷⁵ Selbst die niedrigste Schätzung würde bedeuten, daß jährlich 1% des russischen Bruttoinlandsproduktes illegal ins Ausland transferiert worden ist. Im Fall der höchsten Schätzung wären es über 10%. Kapitalflucht in einer derartigen Größenordnung verursacht Instabilitäten auf dem Devisenmarkt. Gleichzeitig verringert sie die Steuereinnahmen der Regierung. Auf längere Sicht reduziert Kapitalflucht auch die Investitionstätigkeit im Inland erheblich und schädigt so die Entwicklung der Volkswirtschaft nachhaltig.

Die entscheidende Ursache für Kapitalflucht ist Mißtrauen in die eigene Wirtschaft. Hyperinflation, regelmäßige Abwertungen der Landeswährung, instabile und unterentwickelte Finanzmärkte veranlassen heimische Investoren zur Flucht. Sie gehen davon aus, daß der Nettoprofit von Geldanlagen im Ausland deutlich über dem von Investitionen im Inland liegt. Hinzu kommt, daß das Risiko eines vollständigen Wertverlustes bei Anlagen im Ausland als entschieden geringer angesehen wird.

Dementsprechend ist Kapitalflucht ein typisches Phänomen instabiler Volkswirtschaften. Es zeigt an, daß die heimischen Finanzmärkte für einen großen Teil des Privatkapitals des

⁷¹ Stephen Handelman, *Comrade Criminal*, London 1994, S. 118-121; *Izvestija*, 16.8.1995, S. 5.

⁷² Swetlana Glinkina, *Kriminelle Komponenten*, a.a.O., S. 27.

⁷³ *Dengi i kredit* 9-10/1994, S. 32 f.; *Zakonnost'*, Nr. 8/1995, S. 7-13.

⁷⁴ *Nezavisimaja Gazeta*, 17.1.1997, S. 5.

⁷⁵ Vladimir Tikhomirov, *Capital flight from Russia*, in: *Europe-Asia Studies*, Nr. 4/1997, S. 591-615 (hier: Tabelle 1).

Landes nicht attraktiv sind. Nach der liberalen Wirtschaftstheorie ist dies ein völlig normales Phänomen, daß zu Anpassungsprozessen führen müßte, die die einheimischen Finanzmärkte attraktiver machen würden. Die Rendite auf Anlagen müßte steigen oder Restriktionen für Investoren müßten aufgehoben werden. Die Regierung müßte makroökonomische Stabilität garantieren und das Steuersystem anpassen.

Statt dessen bevorzugen es aber viele Regierungen – und unter ihnen auch die russische – Kapitalexportkontrollen einzuführen. Der Export von Kapital wird strengen Einschränkungen und Überprüfungen unterworfen. Diese Kontrollen haben drei wesentliche Nachteile. Zum einen ist ihre Effektivität begrenzt, da im Falle der Existenz eines privaten Bankensektors nicht alle Finanztransaktionen mit dem Ausland kontrolliert werden können. Zum anderen verstärken Kapitalexportkontrollen soziale Ungleichgewichte in der Gesellschaft. Nur Reiche können sie umgehen und sie wirken deshalb wie eine regressive Steuer. Außerdem müssen die heimischen Steuerzahler den Kontrollapparat finanzieren. Das schwerwiegendste Problem dürfte aber sein, daß derartige Regelungen Korruption fördern, da informelle Kontakte und Bestechung eine Umgehung der Kontrollen ermöglichen. Vor allem Banken, die ihren Kunden regelmäßig bei der Kapitalflucht helfen, entwickeln so Korruptionsnetzwerke mit den zuständigen Staatsbediensteten.

Ein spezifisches Problem der russischen Kapitalexportkontrollen war lange Zeit die Gleichbehandlung von Kapitalflucht und Geldwäsche. Das russische Strafgesetzbuch behandelte beide als gesetzeswidrigen Transfer von Geld ins Ausland und seine Anlage in einer Weise, die seine Herkunft verschleiern sollte. Die relevanten Straftatbestände waren dabei in beiden Fällen Verletzung der Devisenvorschriften und Steuerhinterziehung. Ernsthafte Investoren wurden so mit organisierten Kriminellen gleichgesetzt. Das neue Strafgesetzbuch, das Anfang 1997 in Kraft trat, schuf hier Abhilfe, indem Geldwäsche als eigener Straftatbestand eingeführt wurde. Die kriminelle Herkunft des Geldes im Falle der Geldwäsche wirkt sich nun entscheidend auf das Strafmaß aus.⁷⁶

Die Möglichkeit durch Kapitalflucht dem russischen Steuersystem zu entgehen und die erneute Schwäche der russischen Finanzmärkte seit der Asienkrise vom Herbst 1997 haben zur Folge, daß Kapitalflucht auch nach der makroökonomischen Stabilisierung weiterhin in großem Umfang stattfindet. Die organisierte Kriminalität benutzt illegale Kapitalexporte ins Ausland auch weiterhin als einfache und zuverlässige Methode der Geldwäsche.

Bei illegalen Kapitalexporten spielen Banken aber nicht immer eine (zentrale) Rolle. Im russischen Fall sind vielmehr Manipulationen im Außenhandel mit Waren weit verbreitet. Dabei werden für exportierte oder importierte Waren in Rußland Preise deutlich unter bzw. über dem Weltmarktpreis gezahlt. Der so entstandene Preisunterschied wird im Westen durch Zahlung auf Bankkonten der russischen Partner oder Holdinggesellschaft ausgeglichen. Wenn derartige Manipulationen auch im Einzelfall nicht nachgewiesen werden können, so machen umfassende Preisvergleiche doch eine Abschätzung des Gesamtumfangs der so vorgenommenen illegalen Kapitalexporte möglich. Vladimir Tikhomirov errechnet für den

⁷⁶ Art. 174 UK RF [= StGB RF].

Zeitraum 1992-95 eine auf falsch deklarierten Güterexporten und -importen beruhende Kapitalflucht von etwa 60 Mrd. Dollar.⁷⁷

Während derartige Kapitalexporte mit Hilfe gesamtwirtschaftlicher Statistiken zumindest näherungsweise abgeschätzt werden können, sind die von kommerziellen russischen Banken durchgeführten illegalen Kapitalexporte nur durch die Ergebnisse stichprobenhafter polizeilicher Untersuchungen abzuschätzen. Diese Methode, die bereits im Westen zu stark divergierenden Ergebnissen führt, ist im russischen Fall kaum brauchbar und erklärt die immensen Unterschieden bei den Angaben für die gesamte Kapitalflucht. In welchem Umfang der russische Bankensektor an illegalen Kapitalexporten und Geldwäsche beteiligt ist, läßt sich deshalb nicht eindeutig feststellen.

Von zentraler Bedeutung für illegale Kapitalexporte durch Banken sind off-shore Zonen. Der offizielle Vorteil von off-shore Banken sind niedrige Steuersätze. Da off-shore Zonen in der Regel nicht nur niedrige Steuersätze sondern auch ein umfassendes Bankgeheimnis garantieren, sind sie für illegale Kapitalexporte besonders attraktiv. Die Gelder können in Form von telegraphischen Überweisungen oder Bankschecks von einer russische Bank an eine Filiale der russischen Bank oder an eine andere Bank in einer off-shore Zone transferiert werden. Werden die Gelder in Beträgen unter 10.000 Dollar pro Transaktion versandt, unterliegen sie in Rußland keiner Kontrollpflicht. Da die off-shore Zone keine Kontrollen vornimmt, können auf das dortige Konto des Kapitalflüchtlings beliebig viele Einzahlungen vorgenommen werden, ohne daß die russischen Behörden informiert werden.⁷⁸

Der türkisch besetzte Norden Zyperns ist so ein Zentrum der Kapitalflucht aus Rußland geworden.⁷⁹ Auch Karibikinseln wie Antigua, Aruba, die Cayman-Inseln oder St. Maarten sind bedeutende off-shore Zentren für illegale Kapitalexporte aus Rußland.⁸⁰ Von den off-shore Zentren können illegal aus Rußland exportierte Gelder dann völlig legal in andere Länder überwiesen und dort investiert werden.

Geldwäsche

Geldwäsche meint generell die Durchführung von Finanzoperationen in der Absicht, die kriminelle Herkunft von Geldern zu verschleiern und illegale Einnahmen legal anzulegen und zu verwenden. Bis zur Einführung des neuen Strafgesetzbuches Anfang 1997 war Geldwäsche in Rußland kein Straftatbestand. Banken, die Geldwäsche vornahmen konnten dementsprechend rechtlich nur belangt werden, wenn sie gegen andere Vorschriften (Devisenbestimmungen, Steuergesetz) verstießen.

Mit der neuen Regelung ist Rußland dann aber über die international übliche Definition hinausgegangen und bezieht den Begriff der Geldwäsche nicht nur auf Gelder aus kriminellen Aktivitäten sondern auch auf Gelder aus der Schattenwirtschaft.⁸¹ In Anbetracht des Ausmaßes der russischen Schattenwirtschaft und der Schwierigkeit Gelder aus der

⁷⁷ Vladimir Tikhomirov, a.a.O., Tabelle 6.

⁷⁸ Svetlana Glinkina, Kriminelle Komponenten, a.a.O., S. 35.

⁷⁹ Kommersant, 19.12.1995, S. 122.

⁸⁰ Washington Post, 7.10.1996.

⁸¹ Art. 174 UK RF [= StGB RF].

Schattenwirtschaft zu identifizieren, die z.B. von lizenzierten Kleinhändlern stammen können, ist diese Erweiterung des Geldwäschebegriffs nicht unproblematisch. Die strafrechtliche Isolierung der Geldwäsche der organisierten Kriminalität, die schärfere und umfassendere Kontrollen erlaubt und ein ausgeprägteres Unrechtsbewußtsein (bzw. ein größeres Risiko) auf Seiten der beteiligten Banken impliziert, ist somit in Rußland noch nicht vollständig erreicht worden.

Der illegale Transfer von Geldern ins Ausland ist in Rußland eine der verbreitesten Methoden der Geldwäsche. Geldwäsche kann jedoch auch innerhalb Rußlands durchgeführt werden. Die verhältnismäßig lockere Kontrolle des russischen Finanzsektors und der Buchhaltung privater Firmen erleichtern derartige Operationen. Gruppen der organisierten Kriminalität betreiben dazu völlig legale Unternehmen, die durch Manipulation der Buchhaltung deutlich überhöhte Gewinne ausweisen. Die Differenz zwischen tatsächlichem Gewinn und ausgewiesenem Gewinn wird durch Gelder aus kriminellen Tätigkeiten gefüllt. Diese Gelder erscheinen so als durch legale Geschäftstätigkeit erzielte Gewinne in der Bilanz des Unternehmens. Der wesentliche Nachteil bei dieser Methode liegt darin, daß die Einnahmen aus krimineller Tätigkeit versteuert werden müssen. Zur Aufrechterhaltung der Glaubwürdigkeit gegenüber den Steuerbehörden können Gelder auch nur in begrenzter Höhe gewaschen werden.

Wird eine Bank als Tarnung für die Geldwäsche benutzt, werden die Nachteile dieser Methode weitgehend vermieden. Durch Transfers auf fiktive Kundenkonten, durch Ausweisung von Gewinnen aus schwer zu überprüfenden und oft extrem profitablen Geschäften am Finanzmarkt oder durch die Überweisung auf Auslandskonten können Banken in großem Umfang Geld waschen, ohne den Verdacht der Steuerbehörden oder der Bankenaufsicht zu wecken.

Vor allem die Drogenmafia hat Interesse an Geldwäsche im großen Stil, da das Drogengeschäft zum einen erhebliche Einnahmen bringt und zum anderen die Drogenmafia zentral organisiert ist, so daß sich die Drogengelder bei wenigen Gruppen konzentrieren. Nach Angaben des russischen Interpol-Büros wäscht die Drogenmafia in Rußland bis zu 35 Mrd. Dollar pro Jahr.⁸²

Organisierte Kriminalität und Bankensektor

Vor allem aufgrund der Möglichkeit, mit Hilfe von Banken Geld zu waschen, hat Rußlands organisierte Kriminalität ein großes Interesse am Bankensektor. Der unterentwickelte Zustand des privaten Bankensektors in der Sowjetunion Anfang der 1990er Jahre, die geringen Anforderungen zur Gründung einer Bank und die mangelnden Kontrollen in Verbindung mit der fehlenden Erfahrung staatlicher Aufsichtsbehörden erleichterten es russischen Gruppen der organisierten Kriminalität, enge Kontakte mit privaten Geschäftsbanken zu entwickeln und diese teilweise auch zu übernehmen.

Dabei bevorzugten kriminelle Vereinigungen aus Rußland zuerst Banken in den baltischen Staaten. Hier hatte sich das Bankensystem schneller entwickelt, als in den anderen ehemaligen Sowjetrepubliken. Der Handel mit Devisen unterlag geringeren Restriktionen. Es

⁸² Interfax, 16.4.1997.

gab bereits Kontakte mit westlichen Banken und die Währungen der baltischen Staaten waren stabiler als der russische Rubel. Die russische Mafia benutzte deshalb baltische Banken, um Gelder zu waschen und in den Westen zu transferieren.

Eine Reihe litauischer Banken arbeitete 1992 in der "Aviso-Affäre" auch mit der tschetschenischen Mafia zusammen, als diese gefälschte Kreditgarantien im Wert von etwa 700 Mio. Dollar einlösen wollte.⁸³ Die lettische Banka Baltija, die mit Abstand größte Bank des Landes, war ebenfalls in illegale Tätigkeiten der russischen Mafia verwickelt. Durch gute Verbindungen mit der lettischen Nationalbank, die für die Bankenaufsicht verantwortlich ist, und durch Bestechungszahlungen an Parlamentsabgeordnete, verschaffte sich die Banka Baltija eine Vorzugsbehandlung, die sie de facto jeglicher staatlichen Kontrolle entzog. Diese Tatsache benutzte die Bank unter anderem, um illegale Devisengeschäfte durchzuführen, um für die organisierte Kriminalität Gelder zu waschen und um illegale Waffengeschäfte zu finanzieren. Als im Frühjahr 1995 nach langem Zögern eine Untersuchung eingeleitet wurde, waren wesentliche Dokumente über die Geschäftstätigkeit der Banka Baltija bereits vernichtet worden. Ein Vorstandsmitglied der Bank wurde im Mai erschossen. Die Verbindungen der Bank zur organisierten Kriminalität konnten deshalb nicht vollständig rekonstruiert werden.⁸⁴

Auf längere Sicht war der baltische Bankensektor aber zu klein für die Bedürfnisse der russischen organisierten Kriminalität. So gab es 1994 in Rußland bereits über 2.000 Banken. In Lettland waren es hingegen nur 55, in Litauen 21 und in Estland 20 Banken. Der russische Bankensektor war mittlerweile auch entwickelt genug, um komplexere Transaktionen, wie sie bei Kapitalflucht oder Geldwäsche erforderlich sind, durchführen zu können. Die baltischen Staaten hingegen zogen ihre Lehren aus den Skandalen um illegale Geschäfte ihrer Banken. Im Zuge ihrer Bemühungen um eine verstärkte Westintegration sicherten sie 1996 auch zu, ihre gesetzlichen Bestimmungen zur Geldwäsche an die EU-Gesetzgebung anzupassen.⁸⁵

Nicht nur wegen der besseren Bedingungen für Geldwäsche waren russische Banken für die organisierte Kriminalität interessant. Neugegründete Banken wurden schnell das Opfer von Schutzgelderpressung. Außerdem verlangten Schutzgelderpresser von Banken auch Informationen über die finanzielle Situation von Bankkunden. Diese Informationen konnten sie dann benutzen, um weitere Opfer zu finden und diesen gleich ihre Macht zu beweisen.

Im Sommer 1997 schätzte das russische Innenministerium, daß 550 Banken von der organisierten Kriminalität kontrolliert werden.⁸⁶ Ein Vertreter des Zentrums für Internationale Verbrechensprävention der Vereinten Nationen erklärte im März 1998, daß sich nach russischen Angaben die Hälfte aller Banken des Landes über der Kontrolle der Mafia befindet.⁸⁷ Das wären über 800 Banken.

Diese Zahlen sind aber nur begrenzt aussagekräftig. Zum einen umfaßt die russische Definition von Mafia, wie oben ausgeführt, auch kleinste kriminelle Gruppen und die gesamte

⁸³ Izvestija, 10.11.1995, S. 3.

⁸⁴ Baltic Business News 15.5.1995, S. 8; Baltic Independent 30.6.1995, B1 und 8.9.1995, B2; Baltic News 1.4.1995, S. 25.

⁸⁵ OMRI Daily Digest, 15.11.1996.

⁸⁶ Izvestija, 3.7.1997, S. 1.

⁸⁷ Reuters, 8.3.1998.

Schattenwirtschaft. So interpretiert würden die Zahlen besagen, daß ein großer Teil der russischen Banken außerhalb der geltenden Gesetze, also zum Beispiel mit Geldern aus der Schattenwirtschaft, operiert. Zum anderen kann das russische Wort "kontrol" auch mit "Überwachung" übersetzt werden. Dies würde bedeuten, daß die Mafia die Hälfte der russischen Banken überwacht, nicht aber die Kontrolle über unternehmerische Entscheidungen oder die Geschäftspraktiken dieser Banken hat.

Die Zahl der russischen Banken, die der organisierten Kriminalität gehören und ihnen vorbehaltlos für kriminelle Aktivitäten zur Verfügung stehen, dürfte deshalb entschieden niedriger sein.⁸⁸ Die russische Zentralbank erklärte so auch im November 1995, daß "es eine kleine Gruppe von Banken gibt, die aktiv mit illegalen Strukturen zusammenarbeiten und Geld waschen."⁸⁹

Ein Beispiel hierfür sind die Banken der Solncevo-Bande, die ein ganzes Firmennetzwerk aufgebaut hatte. Die Bande galt als größte Mafiaformation in Moskau und hatte über 2.000 aktive Mitglieder. Ihre Hauptbeschäftigung war die Schutzgelderpressung. Die Einnahmen aus kriminellen Tätigkeiten wurden mit Hilfe eigener Banken und eines Geflechts aus Tarnfirmen gewaschen. Diese Methode der Geldwäsche wurde auch anderen, kleineren Banden angeboten, die ihre illegalen Einkünfte dann ebenfalls bei den Banken der Solncevo-Bande deponierten und gegen erhöhte Gebühren von dort in den legalen Wirtschaftskreislauf überführten. Im Sommer 1995, als die Solncevo-Bande den Einstieg in den Kokainhandel plante, wurden ihre Aktivitäten im Rahmen der bisher größten Polizeiaktion dieser Art in Rußland von über 450 Polizisten untersucht. Anscheinend aufgrund einer vorhergehenden Warnung konnten aber führende Mitglieder der Bande zusammen mit belastendem Material untertauchen. Einer von ihnen, Michas, wurde gut ein Jahr später in der Schweiz verhaftet, wo er mehrere Konten besaß.⁹⁰

Ein weiteres Beispiel für kriminelle Banken sind die Jugorskij Bank und die Bank MBRTEK. Diese Banken führten in Zusammenarbeit mit der Ölfirma Megionneftegaz illegale Außenhandelsgeschäfte durch. 1993 gerieten sie jedoch in Konflikt mit dem Chef der Ölfirma, Anatoly Kuzmin. Als Kuzmin 1994 versuchte Leiter der Holding Slavneft' zu werden, die auch Megionneftegaz übernehmen sollte, fiel er einem Auftragsmord zum Opfer und der Kandidat der Banken erhielt den Posten. Im folgenden zerstritten sich jedoch die beiden Banken und der Leiter der Jugorskij Bank wurde ebenfalls Opfer eines Auftragsmordes.⁹¹

Auch wenn die große Mehrzahl der Banken nicht direkt zur organisierten Kriminalität gehört, so haben wohl doch die meisten russischen Banken mehr oder weniger enge Kontakte mit der Mafia. Kleinere Banken sind vor allem Opfer von Schutzgelderpressungen. Großbanken hingegen arbeiten mit Mafiabanden oder ihren Banken bei der Geldwäsche zusammen. Dabei muß den Angestellten nicht einmal immer bewußt sein, daß ihr Kunde mehr ist als nur ein Steuerflüchtling oder ein unseriöser Geschäftsmann.

⁸⁸ Dazu auch: Johnson's Russia List, 27.3.1997.

⁸⁹ Financial Times, 13.11.1995, S. 3.

⁹⁰ Kommersant-Daily, 25.8.1995, S. 14; Segodnja, 24.10.1996, S. 6 und 26.10.1996, S. 5.

⁹¹ Izvestija, 4.1.1997.

In der unsicheren russischen Geschäftssituation bedienten sich viele Banken aber auch der Hilfe krimineller Banden, um überfällige Schulden einzutreiben. In einer Umfrage erklärten zwischen September 1994 und Januar 1995 die befragten Manager russischer Großbanken, daß der Einsatz bewaffneter Trupps der effizienteste und manchmal der einzig mögliche Weg sei, um Schulden zurückzuerhalten.⁹²

Das auffälligste Ergebnis der verschiedenen Kontakte des Bankensektors mit der organisierten Kriminalität ist eine hohe Zahl von Auftragsmorden an Bankern. Von 1992 bis 1997 wurden fast 150 bewaffnete Angriffe auf führende Personen des russischen Bankensektors unternommen. Dabei starben etwa 80 Banker.⁹³ Insgesamt wurden in diesem Zeitraum vom russischen Innenministerium allerdings über 1.500 Auftragsmorde registriert.⁹⁴ Gerade den Auftragsmorden im russischen Bankensektor fielen jedoch bekannte Unternehmerpersönlichkeiten zum Opfer, so daß diese Fälle besondere öffentliche Aufmerksamkeit fanden. Da Auftragsmörder keine persönliche Verbindung zu ihrem Opfer haben, ist ihre Überführung nur sehr schwer möglich. Es ist deshalb nicht besonders ungewöhnlich, daß die Aufklärungsrate bei Auftragsmorden sehr gering ist.

Abschließende Betrachtungen

Mit dem Ende der Hyperinflation hat sich die wirtschaftliche Situation vieler Geschäftsbanken in Rußland drastisch verschlechtert. Das Ergebnis ist ein langsamer aber stetiger Rückgang der Zahl der Banken seit 1995. Heraus kristallisiert hat sich eine Gruppe von Großbanken, die aufgrund ihrer Finanzkraft für den Staat von großer Relevanz ist. Die Regierung erhofft sich von den Großbanken vor allem eine Finanzierung der Haushaltschulden und eine Stabilisierung der Finanzmärkte. Für die Großbanken wiederum ist der Staat als Kunde und als Regulierungs- und Kontrollinstanz von zentraler Bedeutung. Das Ergebnis ist eine gegenseitige Abhängigkeit, die zu engen Verflechtungen geführt hat. Einige der Großbanken haben ihre Kontakte auch benutzt, um im Zuge der Privatisierung mit vergleichsweise geringem Finanzaufwand Finanz-Industrie-Gruppen zu schaffen. Die Gruppe der Großbanken ist in den letzten Jahren insgesamt relativ stabil geblieben, auch wenn einzelne Banken, wie jüngst die Tokobank, in ernsthafte Schwierigkeiten geraten sind.

Die meisten kleinen Banken hingegen sehen sich in den letzten Jahren mit zunehmenden Problemen konfrontiert. Die Beschränkung der meisten *rent-seeking* Möglichkeiten auf die Großbanken, die geringe Finanzkraft des Bankensektors und das Fehlen eines wirklichen Privatkundengeschäftes führen dazu, daß sich für Kleinbanken kaum noch Einnahmequellen bieten. Etwa ein Drittel der Kleinbanken hat deshalb seit dem Ende der Hyperinflation die Geschäftstätigkeit einstellen müssen. Eine große Zahl der weiterhin aktiven Kleinbanken

⁹² Ol'ga Kryshchanovskaya, Russia's illegal structures, in: K. Segbers/S. de Spiegeleire (Hg.), Post-Soviet Puzzles, Bd. 3, Baden-Baden 1995, S. 591-614.

⁹³ Izvestija, 5.8.1995. Eigene Aktualisierung bis Dezember 1997. Diese Zahlen erfassen nur Auftragsmorde und versuchte Auftragsmorde nicht aber Banküberfälle/Raubüberfälle mit Todesfolgen.

⁹⁴ Knapp die Hälfte der Fälle war das Ergebnis von Machtkämpfen verschiedener Mafiagruppen. Einer weiteren knappen Hälfte der Auftragsmorde fielen russische Geschäftsleute zum Opfer. Andere Gruppen waren so gut wie gar nicht betroffen.

operiert mit Verlust. Die Mehrzahl der übrigen Kleinbanken hängt von regionalen und lokalen politischen Strukturen ab und hat auf dieser Ebene ein Beziehungsgeflecht entwickelt, das dem der Großbanken auf der föderalen Ebene nicht unähnlich ist. Zusätzlich gibt es noch eine Gruppe von Kleinbanken, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur organisierten Kriminalität mit Gewinn operieren kann.

Wenn sich auch einige Banken nicht eindeutig in eine Gruppe zuordnen lassen, so läßt sich schematisch doch folgende Struktur des russischen Bankensektors unter dem Aspekt von Korruption und Kriminalität aufzeigen:

- Großbanken – weiterhin oder ehemals staatliche kontrollierte Banken
- Korruptionsnetzwerke von Großbanken mit Schwerpunkt im Bankengeschäft
- Bankengeschäft – Korruptionsnetzwerke von Großbanken mit Finanz-Industrie-Gruppen
- Kleinbanken – Korruptionsnetzwerke von Kleinbanken (meist auf regionaler Ebene)
- kriminelle Kleinbanken
- vom Bankrott bedrohte Kleinbanken

Das entscheidende Problem der Entwicklung des russischen Bankensektors kann deshalb darin gesehen werden, daß die eigentlich vorrangige Geschäftstätigkeit der Banken, die Vergabe von Krediten an Wirtschaft und Bevölkerung, in Rußland extrem unattraktiv ist und den Banken kaum das Überleben sichern kann. Die Banken müssen deshalb andere Einnahmequellen finden. Finanzmarktoperationen und die Verwaltung von Staatsgeldern sind deshalb von zentraler Bedeutung für die Bilanz der meisten russischen Banken. Eine erfolgreiche Geschäftstätigkeit in diesen Bereichen ist aber nur möglich oder wird zumindest erheblich vereinfacht, wenn korrupte Kontakte zu staatlichen Vergabe- und Aufsichtsbehörden bestehen.

Diese Korruptionsnetzwerke stellen eine wesentliche Hypothek für die zukünftige Entwicklung der russischen Volkswirtschaft dar. Denn die Orientierung der Banken auf lukrative *rent-seeking* Aktivitäten, verringert ihre Bereitschaft im Kreditgeschäft aktiv zu werden. Für russische Unternehmen, die einen großen Investitionsbedarf haben, bringt dies erhebliche Probleme auch bei der Finanzierung erfolgsversprechender Projekte mit sich. Die Zinssätze bleiben hoch und viele sinnvolle Projekte können aufgrund fehlender Finanzierung nicht realisiert werden.⁹⁵

Gleichzeitig verringern die Korruptionsnetzwerke im Bankensektor auch die Effizienz der staatlichen Wirtschaftspolitik. Staatliche Gelder für die Wirtschaft werden verspätet oder teilweise auch überhaupt nicht ausgezahlt. Der Staatshaushalt wird durch das *rent-seeking* der Banken zusätzlich belastet und der staatliche Handlungsspielraum wird so noch weiter eingeschränkt. Außerdem leidet das Ansehen der Reformpolitik in der Bevölkerung unter diesen Problemen erheblich.

⁹⁵ Dazu auch: William Tompson, a.a.O., S. 1176-1179.

Die Abschaffung oder zumindest drastische Einschränkung der Möglichkeiten für *rent-seeking* würde zwangsläufig zu einer Umorientierung der Banken hin auf marktkonforme Einnahmequellen führen. Diese Umorientierung kann unter den in Rußland gegebenen Umständen nur schrittweise erfolgen. Zum einen sind die Korruptionsnetzwerke fest verwurzelt und können nicht kurzfristig ausgeschaltet werden. Zum anderen muß der Staat auch erst die organisatorischen Voraussetzungen schaffen. Im Falle der Verwaltung von Staatsgeldern durch Banken war so erst die Schaffung einer eigenen staatlichen Schatzkammer erforderlich. Hinzu kommt, daß die einzige Alternative zu den russischen Großbanken oft ausländische Banken sind und deren Einbeziehung trifft häufig auf den Widerstand des Parlamentes.

Viele Kommentatoren betonen aber auch einen möglichen positiven Effekt der Korruptionsnetzwerke der Banken. Denn durch diese Netzwerke gelang es einigen Großbanken Schlüsselbetriebe der russischen Wirtschaft zu übernehmen, die vorher vom alten Management kontrolliert wurden und extrem ineffizient arbeiteten. Die Hoffnung ist nun, daß die Banken die Wirtschaftlichkeit dieser Betriebe erhöhen, indem sie die Managementstrukturen verbessern und notwendige Sanierungsmaßnahmen durchführen. Ben Aris erklärt so, daß Banker die besseren Manager sind.⁹⁶ Eugene Khartukov stellt fest, daß die Banker in der Ölindustrie erfolgreich mit Restrukturierungsmaßnahmen begonnen haben.⁹⁷

Juliet Johnson weist jedoch zurecht darauf hin, daß die meisten Maßnahmen der Banker bisher rein organisatorischer Natur waren, da den Banken die erforderlichen Finanzmittel für dringend notwendige Investitionen fehlen, nachdem sie ihr Geld bereits für den Erwerb der Firmen aufgewandt hätten. Ein weiteres Problem bestehe darin, daß Banken mit Hilfe ihrer Korruptionsnetzwerke ihren Firmen eine Monopolstellung oder andere Privilegien verschaffen können.⁹⁸ Noch kritischer hat sich Anders Aslund geäußert:

Ein wesentliches Problem der russischen Wirtschaft ist die Tatsache, daß der Zeithorizont extrem kurz ist und viele Geschäftsleute keine Strategie besitzen. Die von Banken geführten Finanz-Industrie-Gruppen sind Konglomerate die betriebswirtschaftliche Aspekte kaum beachten. [...] Die neuen Manager mögen etwas von Unternehmensfinanzierung verstehen, aber sie wissen wenig über Geschäftsführung und viele scheinen sich darum auch nicht zu kümmern.⁹⁹

⁹⁶ Ben Aris, a.a.O., S. 10.

⁹⁷ Eugen Khartukov, Bankers becoming new masters of oil companies, in: Petroleum Economist, Nr. 2/1997, S. 6-8.

⁹⁸ Juliet Johnson, Financial-Industrial Groups, a.a.O., hier S. 357-360.

⁹⁹ Anders Åslund, The myth of oligarchy, in: Moscow Times, 29.1.1998.

Tabelle 1: Erfolgreich durchgeführte Auktionen für Aktien-Kredit-Swaps (1995)

Verpfändetes Aktienpaket	Datum	Organisator der Auktion ¹	Mindestgebot ² [in Mio. US-\$]	Bieter - Gebot [in Mio. US-\$] [der erfolgreiche Bieter ist fett hervorgehoben]
Surgutneftegaz ³ (40%)	4.11.1995	Reg.kommission/ Oněksim	80	Surgutneftegaz Rentenfond – 89 Rosneft' – disqualifiziert
Noril'skij Nikel ⁴ (38%)	17.11.1995	Reg.kommission/ Oněksim	150	Oněksim – 170,1 MFK [Oněksim] – 170 Reola [MFK] – 170 Kont [Rossijskij Kredit] - 355
Čeljabinskij Metallkombinat ⁵ (15%)	17.11.1995	Reg.kommission/ Oněksim	5	Rabikom [Management des Kombinats + Imperial] – 13,3 Firmenkonsortium [Promstrojbank] – 10,5 Unikor [Rossijskij Kredit] – 8 Union [Rossijskij Kredit] - unter Mindestgebot
Severo-Zapadnoe Flußschiffahrtsgesellschaft ⁶ (25,5%)	17.11.1995	Reg.kommission/ Oněksim	6	MFK [Oněksim] – 6,05 Oněksim – 6 Karat [MFK] – 6
Sidanko ⁷ (51%)	7.12.1995	Reg.kommission/ Oněksim	125	MFK [Oněksim] – 130 RTD [Oněksim] – 127 Konsul [Alfa-Bank, Inkombank] – 126 Rossijskij Kredit – disqualifiziert
Novolipetskij Metallkombinat ⁸ (15%)	7.12.1995	Reg.kommission/ Oněksim	30	MFK [Oněksim] – 31 Mašservis [MFK] – 30,5
Murmansk Schiffahrtsgesellschaft ⁹ (23,5%)	7.12.1995	Reg.kommission/ Oněksim	4	Strateg [Menatep] – 4,125 Vagant [Menatep] – 4,05
Lukoil ¹⁰ (5%)	7.12.1995	Reg.kommission/ Oněksim	35	Lukoil/Imperial Bank – 35,01 Nacional'nij Rezervnij Bank [Imperial] – 35
Jukos ¹¹ (45%)	8.12.1995	Reg.kommission/ Menatep	150	Laguna [Menatep/Stoličnyj/Tokobank] – 159 Reagent [Menatep/Stoličnyj/Tokobank] – 150 Babaevskoe AO [Inkombank/Alfa-Bank/Rossijskij Kredit] – 350/disqualifiziert

Fortsetzung der Tabelle 1: Erfolgreich durchgeführte Auktionen für Aktien-Kredit-Swaps (1995)

Verpfändetes Aktienpaket	Datum	Organisator der Auktion ¹	Mindestgebot ² [in Mio. US-\$]	Bieter - Gebot [in Mio. US-\$] [der erfolgreiche Bieter ist fett hervorgehoben]
Novorossijskij Schiffahrtsgesellschaft ¹² (20%)	13.12.1995	Reg.kommission/ Menatep	15	Novoship [+ Tokobank] – 22 Oněksim – 17 Astarta [Menatep] – 15
Pitkjarant ¹³ (51%) [Holzverarbeitung, Karelien]	13.12.1995	Reg.kommission/ Menatep	20	Menatep – 20 ?
Sibneft ¹⁴ (51%)	28.12.1995	Reg.kommission/ Menatep	100	NFK [Berezovskij]/Stoličnyj [Menatep] – 100,3 Tonus [Menatep] – 100 Samara Metallkombinat [Inkombank] – 177/disqualifiziert Inkombank – 175/disqualifiziert
Nafta Moskva ¹⁵ (15%)	28.12.1995	Reg.kommission/ Oněksim	20	Nafta Moskva/Unibestbank [Oněksim] – 20,01 MFK [Oněksim] – 20

¹ Die Aufsicht über die Auktionen lag bei einer Regierungskommission unter dem Leiters des Staatskomitees für Staatsbesitz, Alfred Koch. Die aufgeführten Banken waren verantwortlich für die Entgegennahme der Gebote.

² Kommersant, 14.11.1995, S. 66.
³ OMRI Daily Digest, 20.11.1995
⁴ OMRI Daily Digest, 22.11.1995
⁵ Ėkspert, 28.11.1995, S. 20.
⁶ Ėkspert, 28.11.1995, S. 21.

⁷ Petroleum Economist, Februar 1996, S. 4.
⁸ Ėkspert, 11.12.1995, S. 44.
⁹ Ėkspert, 11.12.1995, S. 44.
¹⁰ Ėkspert, 11.12.1995, S. 44.
¹¹ OMRI Daily Digest, 11.12.1995.

¹² Ėkspert, 18.12.1995, S. 30.
¹³ OMRI Daily Digest, 15.12.1995.
¹⁴ Izvestija, 29.12.1995.
¹⁵ Izvestija, 29.12.1995.

Tabelle 2: Große Privatisierungsauktionen (1995-97)

verkaufte Aktienpakete	Datum	Organisator der Auktion	Mindestgebot ¹ [in Mio. US-\$]	Bieter – Gebot [in Mio. US-\$] [der erfolgreiche Bieter ist fett hervorgehoben]
Jukos ¹ (33%)	Dez. 1995	Reg.kommission/ Menatep	350	Laguna [Menatep/Tokobank/Stoličnyj] – 350 Reagent [Menatep] – 350 Inkombank/Alfa-Bank/Rossijskij Kredit – disqualifiziert
Sidanko ² (34%)	Sept. 1996	Fonds für Staats- vermögen	60 + 61	Interros [Oněksim] – 61 + 61 Oněksim – 60 + 61 Alfa-Grupp – 60 + 61
Jukos ³ (45%) [Anteil aus Aktien-Kredit-Swap]	Dez. 1996	Fonds für Staats- vermögen/ Menatep	350 + 200	Monblan (Menatep) – 360 + 200 anonym – 350 + 200
EES Rossii ⁴ (8,5%)	Jan. 1997	dezentrale Auk- tionen in 30 Re- gionen	200 [500 Rubel pro Aktie]	Nacional'nyj Rezervnyj Bank/ Inkombank [Gazprom] – 220 verschiedene – fast alle unterhalb des Mindestgebots
Sidanko ⁵ (51%) [Anteil aus Aktien-Kredit-Swap]	Jan. 1997	Reg.kommission/ Interros-Ojl	130 + 161	Interros-Ojl [Oněksim] - 131 + 161 anonym – 130 + 161
Sibneft ⁶ (51%) [Anteil aus Aktien-Kredit-Swap]	Mai 1997	Reg.kommssion/ LogoVAZ	50	LogoVAZ (Berezovskij) – 70 KM-Invest (Oněksim) – disqualifiziert
Tjumenskaja Neftjanaja Kompanija (TNK) ⁷ (40%)	Juli 1997	Fonds für Staats- vermögen	160	Novij Cholding (Alfa-Grupp) – 820 Astra (Nacional'nyj Rezervnyj Bank) – 490 2 weitere Bieter zugelassen (keine höheren Gebote) 2 Bieter disqualifiziert (keine höheren Gebote)

Fortsetzung der Tabelle 2: Große Privatisierungsauktionen (1995-97)

verkaufte Aktienpakete	Datum	Organisator der Auktion	Mindestgebot ¹ [in Mio. US-\$]	Bieter – Gebot [in Mio. US-\$] [der erfolgreiche Bieter ist fett hervorgehoben]
Svjazinvest ⁸ (25%)	Juli 1997	Kommission unter Kontrolle von Präsident El'cin	1.200	Mustcom Ltd. (Onèksim + ausl. Partner) – 1.875 Alfa-Grupp/LogoVaz-Grupp/Most-Grupp – 1.700
Noril'skij Nikel ⁹ (38%) [Anteil aus Aktien-Kredit-Swap]	Aug. 1997	Fonds für Staatsvermögen/ MFK [Onèksim]	200 + 470	Swift (Onèksim) – 250 + 470 anonym – 200 + 470
Vostočno-Sibirskaja Neftegazavaja Kompanija (VNK) ¹⁰ (50%)	Nov. 1997	Ministerium für Staatseigentum	763	Menatep – 20% für 814 Inkombank – 20% für 712 Lukoil – 10% für 441
Vostočno-Sibirskaja Neftegazavaja Kompanija (VNK) ¹¹ (34%)	Nov. 1997	Ministerium für Staatseigentum	347	Rosprom-Jukos [Menatep] – 800 Inkombank

¹ OMRI Daily Digest, 11.12.1995.

² Pipeline News, 27.9.1996.

³ RIA Novosti, 19.5.1997.

⁴ OMRI Daily Digest, 18.2.1997; Èkspert, 20.1.1997, S. 10.

⁵ OMRI Economic Digest, 16.1.1997.

⁶ Guardian, 12.7.1997.

⁷ Pipeline News, 8.8.1997.

⁸ Financial Times, 17.8.1997.

⁹ RFE/RL Newsline, 6.8.1997.

¹⁰ Pipeline News, 23.11.1997.

¹¹ Pipeline News, 23.11.1997; Jamestown Foundation Monitor, 9.12.1997.

Heiko Pleines

Corruption and Crime in the Russian Banking Sector

Bericht des BIOst Nr. 28/1998

Summary

Introductory Remarks

This report addresses the problems of corruption and crime in the Russian banking sector since the end of the Soviet Union. First, an analytical framework is developed for the study of corruption and organised crime in Russia. An analysis of the agents active in the banking sector (corruption networks and organised criminal organisations) as well as their activities follows.

Findings

1. In Russia, corruption is not a new phenomenon but an essential characteristic of the Soviet planned economy. While corruption rendered the administrative planning system more flexible and thus more efficient, the economic development during the change to a democracy and market economy is quite clearly hindered by corruption.
2. On the one hand, the Russian elite in the banking sector consists of the directors of those banks that used to be or still are controlled by the state and which evolved from the Soviet state banking system. On the other hand, the banking elite is made up of relatively young directors of the newly established major private banks.
3. Large banks and the state are dependent on one another. The state as a customer, as an emitter of bonds and as the regulating and controlling body is of major importance to large banks. In turn, the state needs large banks to finance its budget deficit and to stabilise the financial markets.
4. Comprehensive corruption networks and the ensuing informal agreements are the result of this interdependence. Also, these networks can be instrumentalised by those involved in order to support their personal interests. Again and again, the major banks have been able to secure preferential treatment by the state in this way. In turn, they have financed – among other things – the politicians' election campaigns.
5. The fact that the large Russian banks enjoy preferential treatment by the state becomes particularly obvious with regard to the allocation of credits by the national bank and the emission of state bonds at extremely good conditions, but also as far as the "authorisation" to manage state funds and the privatisation auctions are concerned.

6. In many cases, the fact that major banks are authorised to manage state funds has led to embezzlement and the accumulation of arrears; the delayed payments of state wages and pensions being an example. That is why measures to abolish this system of authorised banks have been put into action since 1997 and finally seem to bear some fruit.
7. Certain large banks were privileged to such an extreme extent at the privatisation auctions, which were also organised by these banks themselves, that some of them were able to take over key industries in the Russian economy at "dumping prices" and have thus developed into financial industrial groups.
8. In the course of the transformation process, the nature of economic crime as well as corruption has changed, however, without rendering it possible to clearly identify an increase. Especially the transformation of state property into private property has led to a situation in which more citizens are now more directly affected by economic crime than before.
9. While corruption and economic crime can be interpreted as a Soviet legacy, organised crime increased noticeably only during the post-Soviet transformation process.
10. Since the end of the period of hyperinflation at the latest, smaller banks have nearly totally been excluded from preferential treatment by the state. As the private banking business in Russia is still extremely underdeveloped and private investors also prefer large banks, the number of small banks has decreased by about a third since 1995. A considerable number of small banks can only exist on the basis of criminal activities, such as investment fraud and forgery.
11. A small group of banks also forms a direct part of organised crime and is used by criminal gangs in particular to launder money. It is estimated, that the drug Mafia in Russia alone launders approximately 35 billion US-Dollars annually.
12. Even though only very few banks constitute a direct part of organised crime themselves, most banks, however, are in contact with criminal organisations in one form or another. Large banks cooperate – knowingly and unknowingly – in the laundering of money or capital flight. Apart from that, many banks employ armed gangs to collect their outstanding debts.
13. The connection between the banking sector and organised crime is most clearly reflected in the number of ordered assassinations. Between 1992 and 1997 there were nearly 150 armed attacks on leading personages in the Russian banking sector in the course of which around 80 bankers died.